

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

השגה 115/09

בפני: יו"ר ועדת החשגה לזרים

בעניין:

1. **המשיגים:** _____, אשמר,

2. _____, אשמר,

על-ידי ב"כ עו"ד יותם בן הלל, המוקד להגנת הפרט.

- נגד -

המשיב: משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, על-ידי הלשכה המשפטית, עו"ד תהילה אראל.

ה ח ל ט ה

כללי

1. המשיג מס' 1 (להלן: **המשיג**) הינו תושב קבע בישראל, אשר בשנת 1995 נישא למשיגה מס' 2 (להלן: **המשיגה**), שהיא תושבת האזור הרשומה במרשם האוכלוסין הפלסטיני, ולחם שלושה ילדים משותפים ילידי ירושלים ותושבי קבע בישראל.
2. ביום 3.2.09 פנו המשיגים, באמצעות בא-כוחם, אל ועדת החשגה לזרים במשרד הפנים (להלן: **ועדת ההשגה** או **הוועדה**), וביקשו להורות למשיב לשדרג את מעמדה של המשיגה ולהעניק לה מעמד בישראל כתושבת ארעית (א/5). זאת, לאחר שבקשת ב"כ המשיגים מיום 6.1.09 לשדרוג מעמדה של המשיגה, אשר הופנתה אל רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן: **רשות האוכלוסין** או **הרשות**), נדחתה על ידי הרשות ביום 15.1.09.
3. ב"כ המשיגים מבקש, אפוא, כי הוועדה תורה לרשות לבטל את החלטתה בעניין המשיגה, וכי תעניק לה כאמור מעמד של תושבת ארעית בישראל.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

העובדות הרלוונטיות העיקריות

6. ביום 19.10.95 הגיש המשיג בקשה לאיחוד משפחות (אחמ"ש) עבור המשיגה (להלן: **הבקשה לאחמ"ש**).

ביום 22.1.97 ביקש המשיב מהמשיגים להמציא מסמכים להוכחת מרכז חיים בישראל.

ביום 23.1.97 שלח המשיב שאילתות לגורמי הביטחון וביקש את עמדתם לגבי הבקשה לאחמ"ש. לשירות הבטחון לא היו הערות ועמדת המשטרה לא התקבלה.

ביום 4.5.99 נשלחה על ידי המשיב שאילתא למוסד לביטוח לאומי, וזה השיב כי לא נערכו חקירות לגבי המשיגים וכי המשיג זכאי לקצבאות ילדים.

בשנת 99 נשלחו שוב שאילתות לגורמי הבטחון. בעקבות כך התקבלו תגובת משטרת ישראל מיום 6.6.99 ותגובת שירות הבטחון מיום 23.8.99, ולשני הגורמים לא היו הערות.

ביום 23.8.99 התבקשו המשיגים על ידי המשיב להמציא תצהירים נוספים, והתצהירים התקבלו על ידי המשיב.

ביום 6.9.99 הודיע המשיב כי הבקשה לאחמ"ש אושרה, וביום 8.9.99 ניתנה למשיגה הפניה לקבלת היתר מת"ק לשנה, עד ליום 8.9.00.

ביום 19.10.99 קיבלה המשיגה היתר מת"ק לשנה, עד ליום 18.10.00.

ביום 5.10.00 הגישו המשיגים בקשה להארכת היתר המת"ק עבור המשיגה.

ביום 11.10.00 נשלחו שוב שאילתות לגורמי הבטחון ולא היו להם הערות.

ביום 12.11.00 נשלחה שוב שאילתא למוסד לביטוח לאומי, וזה השיב כי לא נערכה חקירה על המשיגים.

ביום 27.12.00 שלח המשיב למשיגים מכתב, שבו הם התבקשו להסביר את ההבדלים בתאריך הנישואין שעודכן בקובץ המרשם בישראל לקובץ האזור. לדברי המשיגים, הם לא קיבלו את המכתב האמור.

עם זאת, בסופו של דבר התקבל על ידי המשיב מכתב הסבר של המשיגים, אלא שהוא אינו נושא תאריך, ולפי רישומי המשיב המכתב התקבל ביום 10.5.01.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ביום 21.5.01 שלח המשיב למשיגים בקשה לתיאום מועד לבירור; הבירור עם המשיגים נערך ביום 21.6.01 במשרדי המשיב, ובמהלכו הם התבקשו להמציא מסמכים נוספים.

המסמכים שנדרשו על ידי המשיב הומצאו על ידי המשיגים ביום 24.7.01. בינתיים פג תוקף עמדות גורמי הבטחון, ולכן נשלחו להם על ידי המשיב שאילתות נוספות. המשטרה הגיבה ביום 23.12.01 ואילו שירות הבטחון הגיב רק ביום 1.8.02, ולשני הגורמים לא היו הערות.

בין לבין התקבלה ביום 12.5.02 החלטת הממשלה מסי 1813 בדבר "הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ ולזרים ממוצא פלסטיני" (להלן: **החלטת הממשלה**).

בשנת 2003 שוב נשלחו שאילתות למוסד לביטוח לאומי ולגורמי הבטחון, שלא היו להם הערות.

בסופו של דבר, רק ביום 27.7.03 אושרה הבקשה להארכת היתר מת"ק, ומאז מקבלת המשיגה היתרי מת"ק תקופתיים.

כאמור, ביום 6.1.09 ביקש ב"כ המשיגים מהמשיב לשרג את מעמד המשיגה לתושבת ארעית, והבקשה נדחתה על ידי המשיב ביום 15.1.09, בהסתמך על חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן: **חוק הוראת השעה**).

ביום 3.2.09 הוגשה כזכור ההשגה, ובה התבקשה הוועדה, כאמור, להורות לרשות לשרג את מעמד המשיגה למעמד של תושבת ארעית.

עיקרי טענות הצדדים

9. טענות ב"כ המשיגים התמקדו בעניין הבקשה לשרג את מעמדה של המשיגה למעמד של תושבת ארעית בישראל, ולהעניק לה רשיון ישיבה ארעי מסוג א/5, במקום היתרי השהייה שניתנו לה עד עתה, דהיינו היתרי מת"ק.

10. ב"כ המשיגים טען, כי לאור הפסיקה שניתנה לאחרונה על ידי בית המשפט העליון, בעיקר בע"מ 8849/03 **דופש נ' מנהל מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים** (טרם פורסם, ניתן ביום 2.6.08) (להלן: **עניין דופש או הלכת דופש**), יש מקום לשרג את היתר המת"ק ואת המעמד שניתן למשיגה ולהעניק לה מעמד של תושבת ארעית. לשיטת ב"כ המשיגים, היו טעות ו/או עיכוב בלתי

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

מוצדק מצד המשיב בטיפולו בבקשת המשיגים לאיחוד משפחות, מאז הוגשה בשנת 1995 ועד אשר אושרה בשנת 1999, דהיינו כעבור כארבע שנים, וכן בטיפול המשיב בבקשת המשיגה להארכת היתר המת"ק. אליבא דב"כ המשיגים, נקודת המוצא הראשונה היא מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש בשנת 1995 ועד לאישור הבקשה בשנת 1999 עברו להן 4 שנים תמימות ללא שבקשת המשיגים זכתה לטיפול ראוי; נקודת המוצא השנייה היא מועד אישור הבקשה לאחמ"ש ביום 6.9.99 ובעיקר מועד קבלת היתר המת"ק הראשון ביום 19.10.99, ומאז מועדים אלו חלפו להם עד להחלטת הממשלה מיום 12.5.02 למעלה מ-27 חודשים; לפיכך זכאית היתה המשיגה לשדרוג מעמדה עוד לפני המועד הקובע, ואי השדרוג נבע מעיכוב בלתי מוצדק ואו טעות מצד המשיב בטיפולו בעניין המשיגה. לתמיכה בטענתו כי לשדרוג המעמד אין צורך בחלוף 27 חודשים של היתרי מת"ק בפועל עד למועד הקובע, הוסיף ב"כ המשיגים, כי "בכל המקרים בהם הוחלט כי יש לשדרג את המעמד, העותרים לא קיבלו בפועל היתרים לכל התקופה הראשונה של ההליך המדורג – זאת, כפי שנקבע, בשל מחדלי המשיב – ובכל זאת נקבע שיש לשדרג את המעמד. דוגמא קיצונית לכך היא המקרה בעטיו הוגש ע"ס 5534/07 רג'וב ואח' נ' שר הפנים. באותו מקרה העותר כלל לא קיבל היתרי מת"ק בין המועד בו אושרה בקשתו לראשונה ובין המועד בו אמור היה להתבצע השדרוג (ואף מעבר לכך). זאת, בשל מחדליו של המשיב ובשל בעיות עם המת"ק. ובכל זאת, נקבע שיש לשדרג את המעמד".

11. לעומת זאת, ב"כ המשיב טענה, בתשובתה להשגה, כי דין ההשגה להידחות הן בגין העדר עילה והן מחמת שיהוי ניכר בהגשתה. לטעמה של ב"כ המשיב, הבקשה לשדרוג מעמדה של המשיגה סורבה כדין, ואי שדרוג מעמדה של המשיגה לא נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק בטיפול המשיב בבקשה; לפיכך, גם לפי פסק הדין בעניין **דופש**, אין מקום לשדרג את מעמדה של המשיגה. ב"כ המשיב הדגישה, כי המשיגה לא סיימה, כנדרש לצורך שדרוג מעמד, תקופה בת 27 חודשים בהיתרי מת"ק בפועל, לפני כניסת החלטת הממשלה לתוקף. לשיטת ב"כ המשיב, גם אילו ניתן למשיגה היתר מת"ק נוסף ביום 24.7.01, היום שבו הומצאו למשיב המסמכים שביקש במכתבו מיום 27.12.00 – היו 27 החודשים של היתרי מת"ק מסתיימים רק ביום 24.10.02,

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

בעוד שהחלטת הממשלה התקבלה כחמישה חודשים עוד קודם לכן, ביום 12.5.02; ומאז לא ניתן על פי הדין – לאור החלטת הממשלה וחוק הוראת השעה – לשדרג את מעמד המשיגה. ב"כ המשיב ביקשה, אפוא, כי אדחה את ההשגה לגופה וכי לא אתערב בהחלטת המשיב.

12. בנוסף לכך ביקשה ב"כ המשיב לדחות את ההשגה על הסף, מחמת השיהוי הניכר בהגשתה. ב"כ המשיב ציינה בעניין זה, כי המשיגים כלל לא פנו בבקשה לשדרוג מעמדה של המשיגה במשך שנים רבות עד ליום 6.1.09, המועד שבו התקבל על ידי המשיב מכתבו של ב"כ המשיגים לשדרוג מעמדה של המשיגה.

דיון והכרעה

13. המסגרת הנורמטיבית

סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**) קובע, כי "מי שאיננו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה, תהיה ישיבתו בישראל על פי רשיון ישיבה לפי חוק זה". על פי סעיף 2 לחוק, מוקנית הסמכות למתן אשרות ורשיונות ישיבה בישראל - ובכלל זה אשרה ורשיון לישיבת-ארעי - לשר הפנים (או למי שהוסמך על ידו).

ביום 25.11.2008 התפרסמה בילקוט הפרסומים ברשומות (ילקוט פרסומים 5870) הודעת שר הפנים מיום 13.11.2008, כי מתוקף סמכותו לפי סעיף 16(א) לחוק הכניסה לישראל, מעביר שר הפנים ליושב ראש הוועדה את סמכויותיו לפי סעיפים 2 (א) ו-ב, 3, 3א(א), (ב) ו (ג), 4, 5, 6 – לעניין מקרים פרטניים, ו-11 לחוק האמור.

ביום 11.12.2008 פורסם ברבים נוהל ועדת ההשגה לזרים, מס' 1.5.0001, אשר על-פיו הוקמה ופועלת הוועדה. נכון לעת הזו, מוסמכת הוועדה לדון בהשגות על החלטות לשכות רשות האוכלוסין הניתנות בשני הנושאים דלהלן, כמפורט בסעיף 3.1 בנהל:

1) בקשות למתן מעמד בישראל לבני זוגם של בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל, לפי סעיף 2(א)(4) לחוק הכניסה לישראל;

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

2) בקשות למתן מעמד בישראל, לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, הדנה ברישום ילדים שנולדו בישראל.

הלכה היא כי לשר הפנים נתון שיקול דעת רחב בהפעלת סמכויותיו על פי חוק הכניסה לישראל (בג"ץ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505, 520 (להלן: עניין קנדל); בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728 (להלן: עניין סטמקה); בג"ץ 4156/01 דימיטרוב נ' משרד הפנים, פ"ד נו(6) 289, 293; עניין חמדאן, בפסקה 9; עע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 16.3.09), בפסקה 5).

זאת, בהתאם לעקרון הריבונות, שלפיו המדינה רשאית להחליט מי ישהה בתחומה ומי לא, ומכוחו יש למדינה שיקול דעת רחב למנוע מזרים להיכנס לתחומה (ראו והשוו: בג"ץ 482/71 קלרק נ' שר הפנים, פ"ד כז(1) 113, 117; עניין קנדל, בע' 520; בג"ץ 1031/93 פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים, פ"ד מט(4) 661, 705; בג"ץ 4370/01 לפקה נ' שר הפנים, פ"ד נז(4) 920, 930).

שר הפנים הוא, אפוא, "שומר הסף" של המדינה, כלשונו של הנשיא א' ברק בבג"ץ 8093/03 ארטמייב נ' משרד הפנים, פ"ד נט(4) 577, בפסקה 11 (להלן: עניין ארטמייב).

עם זאת, שיקול דעתו של שר הפנים לעניין חוק הכניסה לישראל נתון לביקורת שיפוטית - כשיקול הדעת של כל רשות מינהלית אחרת - אם כי הביקורת היא מצומצמת יחסית, בשים לב לרוחב שיקול הדעת (ראו, למשל: עניין קנדל, בע' 528; בג"ץ 3403/97 אנקין נ' משרד הפנים, פ"ד נא(4) 522, 525 (להלן: עניין אנקין); בג"ץ 2828/00 קובלבסקי נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 21, 28; עניין חמדאן, בפסקה 9).

ככלל, מתוקף סמכותו על פי חוק הכניסה לישראל ובהעדר זכות קנויה לכל אדם לרכוש מעמד של תושב קבע בישראל, נוקט שר הפנים מדיניות מצמצמת לפיה אין מוענקת לזרים אשרה לישיבת קבע אלא במקרים חריגים ומשיקולים מיוחדים המצדיקים זאת. מדיניות כללית זו של השר עמדה במבחן הביקורת השיפוטית (ראו: עניין קנדל, בע' 521; בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15, 19; עניין אנקין, בע' 525; עע"מ 11358/05 נטיוסוב נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 25.11.07), בפסקה 5).

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ומכאן לנושא איחוד המשפחות של בני זוג של תושבי-קבע (ושל ילדיהם).

על פי הפסיקה, הרציונאל העומד ביסוד הנכונות להעניק מעמד בישראל לבן זוג זר הנשוי (לאזרח או) לתושב של מדינת ישראל, וכן לילדיהם הקטינים הסמוכים על שולחנם, הוא רציונאל הומניטרי, שעיקרו הגנה על התא המשפחתי והרצון לאפשר לבני הזוג ולילדיהם לחיות יחדיו, תוך המשך מגורים בישראל עם בן הזוג הישראלי. על כן, על ההחלטה של משרד הפנים להתחשב ברציונאל ההומניטרי, בשיקול של שלמות התא המשפחתי, בכפוף להעדר מניעה פלילית או בטחונת ובשים לב לשיקולים ענייניים נוספים המתחייבים מהאינטרס הציבורי (כגון העדר ניגוד אינטרסים של בן הזוג הזר). ההחלטה בעניין זה, כמו כל החלטה של רשות מינהלית, צריכה להימצא בגדרו של מתחם הסבירות (ראו, למשל: ע"ס 7088/03 מחאמיד נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 1.3.04), בפסקה 4; ע"ס 5569/05 משרד הפנים נ' עויסאת (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 10.9.08); ע"מ (י-ם) 8715/08 שריטה נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 19.2.09), בפסקה 14).

עם זאת, נישואין עם תושב (או אזרח) ישראלי אינם מקנים לבן הזוג הזר זכות לישיבה בישראל באופן אוטומטי, ובוודאי לא לאלתר, ולשר הפנים גם הסמכות לבקר ולפקח על הליכי הקניית הזכויות לבן הזוג הזר, תוך שמירה על האינטרסים הציבוריים ובעיקר על בטחון המדינה ועל שלום הציבור (ראו, למשל, והשוו: בג"ץ 754/83 רנקין נ' שר הפנים, פ"ד לח(4) 113, 116; עניין סטמקה, בע" 787-788; עניין דמיטריוב; ע"ס 9018/04 סאלם מונא נ' משרד הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 12.9.05), בפסקה 7).

ואכן, על-פי המדיניות שנקבעה על ידי משרד הפנים לפני שנים רבות ואשר אושרה בפסיקה, הן קבלת אזרחות והן קבלת אשרה לישיבת-קבע, במסגרת בקשה לאיחוד משפחות, של מי שאיננו אזרח או תושב, הנשוי לאזרח או לתושב, מחייבים עמידה בהסדרים מדורגים, למשך תקופות שונות – הליך מדורג לתקופה כוללת של חמש שנים ושלושה חודשים, ביחס לבן/ת זוג של תושב קבע, לעומת תקופה כוללת

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

של ארבע וחצי שנים ביחס לבקרת זוג של אזרח ישראלי. במהלך תקופת ההליך המדורג נבדקים, במשך כל שלב בהליך ובמעבר משלב אחד למשנהו, בעיקר השיקולים הבאים: כנות קשר הנישואין ותקפותו, קיום מרכז חיים בישראל והעדר מניעה בטחונית או פלילית (ראו, למשל: בג"ץ 2950/96 מוסא נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 23.3.97) (להלן: עניין מוסא); בג"ץ 3087/97 עישא נ' שר הפנים, תק-על 98(2) 834; עניין סטמקה; בג"ץ 2208/02 סלאמה נ' שר הפנים, פ"ד נו(5) 950 (להלן: עניין סלאמה); בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נו(3) 481; עת"מ (י-ם) 752/06 מעתוק נ' מנהל לשכת האוכלוסין בירושלים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 26.1.09)).

בעקבות ההתפתחויות הבטחוניות שחלו בישראל מאז חודש אוקטובר 2000, ביום 12.5.02 (להלן גם: המועד הקובע) התקבלה החלטת הממשלה, ונקבע בה, כי משרד הפנים לא יטפל עוד בבקשות חדשות של תושבי הרשות הפלסטינית לקבלת מעמד בישראל.

כשנה לאחר קבלת החלטת הממשלה, ביום 6.8.2003 התקבל בכנסת חוק הוראת השעה, אשר תוקפו ניתן להארכה והוא אכן הוארך על ידי הממשלה, באישור הכנסת, מספר פעמים, כך שהוא בתוקף גם כיום. בחוק זה עוגנו עקרונות החלטת הממשלה, ונקבע בו, בסעיף 2, כי שר הפנים לא יעניק אזרחות או רישיון לישיבה בישראל לתושב האזור. עם זאת, בחוק הוראת השעה נקבעו חריגים המאפשרים להעניק מעמד בישראל לתושבי האזור.

כך, למשל, סעיף 3 לחוק מתיר הענקת אשרות לתושב אזור שגילו מעל 35 שנים, או לתושבת אזור שגילה מעל 25 שנים, זאת לשם מניעת ההפרדה מבן הזוג השוחה כדין בישראל.

על תכליתו של חוק הוראת השעה ועל הרקע לחקיקתו עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (פורסם בנבו, ניתן 14.5.2006) (להלן: עניין עדאלה), שבו נדחו, בדעת רוב, העתירות נגד החלטת הממשלה ונגד חוקתיותו של החוק. על דעת רוב שופטי ההרכב המורחב, נתקבלה טענת המדינה לעניין זה

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ונקבע כי תכליתו של החוק היא תכלית ביטחונית. במילים אחרות, נקבע כי מטרת החוק היא להגן על המדינה מפני הסיכון הביטחוני שמשקף לה מאיחודי משפחות בין תושבי ישראל לבין תושבי האזור. זאת, בשל החשש ממעורבותם בטרור של בני המשפחה של תושבי האזור, שכניסתם לישראל או מתן מעמד להם בישראל, עלולים להיות מנוצלים לרעה על ידי ארגוני הטרור למטרותיהם (עניין **עדאלה**, בפסקה 79 לפסק דינו של הנשיא א' ברק, וכן בפסקה 98 לפסק דינו של המישנה לנשיא מ' חשין; כן ראו עניין **עויסאת**).

כמו כן, בעניין **עדאלה** נפסק, בדעת רוב השופטים, כי לבן הזוג הישראלי (האזרח או התושב הישראלי) מוקנית הזכות לחיי משפחה, ושזכות זו היא חלק מזכות היסוד החוקתית לכבוד, ועל כן כל פגיעה בה צריכה לעמוד בדרישת המידתיות (וראו גם בג"ץ 2028/05 **אמארה נ' שר הפנים**, תק-על 2006 (3) 154).

אי-שדרוג מעמד

14. על פי ההסדר המדורג אשר נהג לעניין מתן רישיון לישיבת קבע, כאשר אושרה בקשה לאיחוד משפחות, בשלב הראשון ניתן היתר מת"ק למשך שנה ולאחר מכן הוא הוארך למשך 15 חודשים נוספים, ובסה"כ אפוא למשך 27 חודשים. בתום 27 חודשים של היתרי מת"ק, ניתן רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 למשך שנה, אשר הוארך פעמיים נוספות, למשך שנה בכל פעם; והכל, בכפוף להעדר מניעה פלילית או בטחונית וכן בכפוף להמשך קיום מרכז חיים בישראל, בכל שלב במסגרת ההליך המדורג. מכאן שבסה"כ נמשכה תקופת ההליך המדורג, ביחס לבקשה לקבלת רישיון לישיבת קבע, חמש שנים ושלושה חודשים (ראו, למשל, עניין **מוסא** ועניין **סלאמה**).

15. בהחלטת הממשלה (מס' 1813 מיום 12.5.02) נקבע בסעיף ב', ביחס לבקשות לאיחוד משפחות הנמצאות בתהליך המדורג, כי: "בתקופת הביניים יוארך תוקפו של היתר שניתן וזאת בכפוף להעדר מניעה אחרת. **לא יהיה שדרוג למעמד גבוה יותר**" (ההדגשה הוספה ואינה במקור).

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

16. עם חקיקת חוק הוראת השעה עוגנה החלטת הממשלה באופן סטטוטורי, לרבות בעניין אי-השדרוג למעמד גבוה יותר.

סעיף 4 לחוק הוראת השעה סייג את הוראות סעיפי החוק האחרים, בעניין בקשות תלויות ועומדות לאיחוד משפחות.

סעיף 4(1) לחוק מתיר אך **להאריך תוקפם של היתרים ורשיונות שהיו תקפים ערב תחילת תוקפו של החוק**; וסעיף 4(2) לחוק מאפשר למפקד האזור ליתן **היתרי שהייה זמנית – היתרי מת"ק – והיתרים אלו בלבד**, למי שהגישו בקשות לאיחוד משפחות לפני החלטת הממשלה, **ושטרם ניתנה בעניינם החלטה עד למועד הקובע (12.5.02)**; וכך מורה הסעיף:

"על אף הוראות חוק זה –

(1) רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, להאריך את תוקפו של רישיון לישיבה בישראל או של היתר לשהייה בישראל, שהיו בידי תושב אזור ערב תחילתו של חוק זה, בהתחשב, בין השאר, בקיומה של מניעה ביטחונית כאמור בסעיף 3ד;

(2) רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה זמנית בישראל לתושב אזור שהגיש בקשה להתאזרחות לפי חוק האזרחות או בקשה לרישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, לפני יום א' בסיוון התשס"ב (12.5.02) ואשר ביום תחילתו של חוק זה טרם ניתנה החלטה בעניינו, ובלבד שלא תוענק לתושב כאמור, לפי הוראת פיסקה זו, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא יינתן לו רישיון לישיבת ארעי או לישיבת קבע, לפי חוק הכניסה לישראל".

17. עם זאת, בעניין **דופש** נקבע, כי "ניתן יהיה לשדרג מעמדו של מבקש גם אם מעמדו לא שודרג לפני המועד הקובע וזאת אם אי השדרוג נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק אשר נבע מן המשיבי".

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

בע"מ 5534/07 רג'וב נ' שר הפנים (טרם פורסם, ניתן ביום 16.7.08) החזיר בית המשפט העליון את התיק לבית המשפט לעניינים מינהליים, על מנת שישוב ויבדק נוכח המדיניות החדשה אשר מצאה ביטוייה בפסק הדין בעניין דופש, ובית המשפט הוסיף בין היתר כי: "עוד מסבים אנו תשומת הלב לחלוף הזמן ולהיסטוריה של הטיפול בנושא, שראשיתה ב-1995 (העתירה המינהלית הוגשה ב-2003), וכן לנסיבות לוח הזמנים ב-2002, דבר שמן הסתם יובא בחשבון – וכמובן איננו קובעים מסמרות – על ידי המשיבים בעת עיצוב עמדתם בבית המשפט לעניינים מינהליים".

בעקבות פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין דופש קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים, במקרים אחדים, בקשות של עותרים לשדרוג מעמדם, למרות שמעמדם לא שודרג עד המועד הקובע של יום החלטת הממשלה (12.5.02), מקום שלבית המשפט התברר כי אי השדרוג נבע מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים.

בעת"מ (י-ם) 8436/08 עוויסאת נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, ניתן ביום 14.9.08) (להלן: עת"מ עוויסאת) הגיע בית המשפט למסקנה, כי "העותרים הצביעו על עיכוב בלתי-מוצדק של המשיב בטיפול בבקשתם לאיחוד משפחות. כך, גם אם נקודת המוצא היא תאריך אישור הבקשה (16.9.99) תוך התעלמות מ-5 השנים שחלפו מאז הגשת הבקשה ועד לאישורה". על כן, הוחלט כי יש מקום ליתן לעותרים רשיון לשיבת ארעי מסוג א/5, בגדרי ההליך המדורג, ולמנות את פרק הזמן של 27 החודשים מיום אישור הבקשה הראשונית ומתן היתר המת"ק הראשון, באשר סיום תקופת 27 החודשים חל לפני מועד החלטת הממשלה מיום 12.5.02; זאת, למרות שביום החלטת הממשלה טרם החליט משרד הפנים לשדרג את מעמד העותר לרשיון א/5, ותוך התעלמות מיום הגשת הבקשה להארכת היתר מת"ק, כאמור – לנוכח עיכוב בלתי מוצדק של משרד הפנים בהארכת היתר המת"ק, אף שהעיכוב נגרם בחלקו בשל השתהות גורמי הבטחון.

בעת"מ (י-ם) 413/03 סעדה נ' מנהל האוכלוסין במזרח ירושלים (פורסם בנבו, ניתן ביום 23.11.08) נקבע, כי בטיפולו של משרד הפנים בבקשתו של העותר לשדרוג מעמדו, שהוגשה ביום 20.11.01, נפל עיכוב בלתי מוצדק, כמובנו בהקשר של עניין

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

דופש, וזאת משלא ניתנה תשובה לבקשה עד המועד הקובע (12.5.02), בחלוף קרוב ל-6 חודשים, אף אם העיכוב בטיפולו של משרד הפנים נבע מעיכוב בעמדת השב"כ.

כמו כן, בעת"מ (י-ם) 8228/08 **חרבאווי נ' שר הפנים** (טרם פורסם, ניתן ביום 1.3.09) (להלן: **עניין חרבאווי**), הוחלט להעניק לעותרת רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, למרות שבמועד החלטת הממשלה (12.5.02) טרם קיבל משרד הפנים החלטה לשדרג את מעמדה לרישיון לישיבת ארעי; זאת, באשר מיום אישור הבקשה (9.5.99) ועד ליום החלטת הממשלה חלפו יותר מ-27 חודשים וכן בגין כך שמשרד הפנים לא טיפל בבקשה כנדרש, הן בבקשה הראשונית והן בבקשה להארכת היתר מת"ק. בית המשפט היפנה להילכת **דופש וציין**, בין היתר, כי "המשיב השתהה שיהוי ניכר של למעלה מארבע שנים באישור הבקשה הראשונית לאיחוד משפחות...פרק זמן זה של כארבע שנים וארבעה חודשים לשם אישור הבקשה מהווה עכוב בלתי סביר לפי כל קנה מידה...".

ההכרעה במחלוקות העקרוניות

18. המחלוקות בין ב"כ הצדדים הן עקרוניות בחלקן האחד ופרטניות בחלקן האחר.

בטרם אכריע במחלוקות הפרטניות, אתייחס למחלוקות העקרוניות העיקריות בין ב"כ הצדדים.

19. כזכור, ב"כ הצדדים נחלקו, בין היתר, על-אודות הרלוונטיות של התקופה שקדמה לאישור הבקשה לאחמ"ש, לעניין גורל הבקשה לשדרוג.

ב"כ המשיגים ביקש להסתמך (גם) על העיכובים שחלו לגישתו בטיפול משרד הפנים באישור הבקשה לאחמ"ש, מיום הגשתה בשנת 1995 ועד לאישורה לאחר כארבע שנים, ולא רק על העיכובים בטיפול בבקשה להארכת היתר מת"ק, מיום הגשתה בתאריך 5.10.2000 ואילך (בפועל, כזכור, הבקשה להארכה אושרה רק בשנת 2003).

לעומת זאת, לשיטתה של ב"כ המשיב, אין כל רלוונטיות לפרק הזמן שחלף בין מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש לבין מועד אישורה. לטעמה של ב"כ המשיב, לעניין

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

יישומה של הלכת **דופש**, יש לבחון אך ורק את התקופה שבין מועד אישור הבקשה לאחמ"ש לבין המועד הקובע, ובמסגרתה יש לבדוק רק אם ארעו טעות או עיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בבקשה של המשיגים, במהלך התקופה האמורה, בעניין השדרוג בלבד.

לגבי המחלוקת העקרונית האמורה, בשאלת הרלוונטיות של התקופה שבין מועד הגשת הבקשה לבין מועד אישורה, נראה, כי אמנם, **ככלל**, התקופה האמורה אינה רלוונטית לעניין השדרוג, שכן ככלל רלוונטית לבקשה לשדרוג היא התקופה שלאחר אישור הבקשה לאחמ"ש ואילך.

אולם, כפי שעולה מעניין רג'וב וכן מעניין חרבאווי, במקרים מיוחדים יש לשקול להתחשב, באופן חריג, בכל ההיסטוריה של הטיפול בנושא הבקשה לאחמ"ש, לעניין השאלה אם אי השדרוג נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בבקשה כמכלול, דהיינו מבלי להתעלם גם מהתקופה שבין מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש לבין מועד אישורה.

למעשה, מסקנה זו מתיישבת גם עם פסק הדין בעניין חתו, שבו נדונה שאלה אחרת, אם כי דומה במידה מסוימת לזו אשר בפנינו, דהיינו השאלה אימתי מתחיל ההליך המדורג ובעיקר האם ובאילו נסיבות ניתן לקצר את משכו. לעניין זה נקבע, כי הכלל הוא כי תקופת ההליך המדורג מתחילה מיום אישור הבקשה. עם זאת, בנסיבות מיוחדות, אם התברר כי הבקשה אושרה כדין וראויה היתה להתאשר קודם משנתאשרה וכי רק מחמת רשלנות או טעות לא ניתן האישור במועד מוקדם יותר, יובא הדבר בחשבון לצורך שקילת קיצור תקופת ההליך המדורג. במילים אחרות, ככלל תקופת ההליך המדורג נמנית החל ממועד אישור הבקשה; אולם, במקרים מיוחדים ניתן באופן חריג להתחשב במעבר הזמן מאז הגשת הבקשה, אם לא היתה לכך הצדקה, ולקצר את התקופה של ההליך המדורג (ראו בג"ץ 5315/02 חתו נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 4.12.02)).

20. מחלוקת עקרונית נוספת שהתגלעה בין ב"כ הצדדים היא, האם כדי שניתן לשדרג מעמדו של בעל היתר מת"ק למעמד של תושב ארעי, יש צורך בהשלמה של 27 חודשים של היתרי מת"ק בפועל, עד למועד הקובע (12.5.02), כפי שגורסת ב"כ המשיב; או שמא די בחלוף 27 חודשים מיום קבלת היתר מת"ק ראשון עד למועד

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

הקובע, כפי שגורס ב"כ המשיגים (שכן, כזכור, 27 חודשים כאמור חלפו במקרה דנא).

בעניין זה, נראה, כי אמנם, ככלל, לשם שדרוג מעמד לתושב ארעי (א/5), חלף היתרי השהייה הזמניים (היתרי מת"ק) – יש צורך ב-27 חודשים של היתרי מת"ק בפועל, עד למועד הקובע (12.5.02).

אולם, מהפסיקה (ראו והשוו: עניין דופש, עניין רג'וב, עת"מ עוויסאת, עניין סעדה ועניין חרבאווי), עולה, כי במקרים מיוחדים או חריגים יש להסתפק בחלוף 27 חודשים מיום אישור הבקשה לאחמ"ש או מיום מתן היתר מת"ק ראשון, עד למועד הקובע, גם אם בפועל לא היו למשיגים היתרי מת"ק למשך 27 חודשים, זאת אם התברר כי בטיפולו של משרד הפנים נפלה טעות או חל עיכוב בלתי מוצדק ומחמת כך לא שודרג המעמד עובר למועד הקובע.

מנ הכלל אל הפרט

21. לאחר שבחנתי את עמדות הצדדים ואת מכלול הנסיבות במקרה מיוחד זה, הגעתי למסקנה כי דין ההשגה להתקבל.

22. ראשית, יש לדחות את טענת השיחוי אשר העלתה ב"כ המשיב, ככל שההשגה נסמכת על הלכת דופש, באשר הלכה זו נפסקה אך לאחרונה, ביום 2.6.08 (ראו והשוו: עת"מ עוויסאת ועניין חרבאווי).

אתמקד, אפוא, בהמשך הדברים ביישום הלכת דופש לעניין המקרה דנא.

23. לגופו של עניין, הגעתי למסקנה כי במקרה המיוחד דנא, דין הבקשה לשדרוג (בחסתמך על הלכת דופש) להתקבל, מהטעמים שיבוארו להלן.

אמנם, אין חולק, כי במקרה זה, במועד הקובע (לעניין החלטת הממשלה ולעניין חוק הוראת השעה, ה-12.5.02) לא היה למשיגה מעמד של תושבת ארעית, ובפועל אף לא היו ברשותה היתרי מת"ק למשך 27 חודשים, כי אם פחות מכך.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

עם זאת, ביום 18.1.02, דהיינו כארבעה חודשים לפני המועד הקובע, הסתיים מניין 27 חודשים מיום קבלת היתר מת"ק לראשונה על ידי המשיגה (כזכור, עוד ביום 19.10.99).

סלע המחלוקת הפרטני העיקרי בין ב"כ הצדדים נוגע לשאלה, האם אי-שדרוג מעמד המשיגה (עד ליום הקובע) נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בעניינה של המשיגה, כפי שגורס ב"כ המשיגים, אם לאו כטענת ב"כ המשיב.

מניתוח נסיבות המקרה דנא עולה, למעשה, כי מלבד התקופה הארוכה שנדרשה לצורך אישור הבקשה לאחמ"ש, אי-שדרוג מעמדה של המשיגה נבע גם ואולי בעיקר מהעיכוב הממושך באישור בקשת המשיגה להארכת היתר מת"ק, אשר כאמור הוגשה עוד ביום 5.10.2000. זאת, שכן אילו אושרה בקשה זו במועד סמוך, תוך חודשיים-שלושה מיום הגשתה, כפי שמן הראוי היה, כי אז עד חודש ינואר 2001 היה ניתן למשיגה היתר מת"ק נוסף לתקופה של 15 חודשים, שתוקפו עד לחודש אפריל 2002, ופרק הזמן של 27 חודשים של היתרי מת"ק היה מסתיים כחודש לפחות לפני היום הקובע.

נמצא, אפוא, כי אחת השאלות העיקריות הרלוונטיות לענייננו, היא האם העיכוב הרב באישור בקשת המשיגה להארכת היתר המת"ק (מיום 5.10.00) מצד משרד הפנים היה בלתי מוצדק בנסיבות העניין, או האם העיכוב באישורה של הבקשה האמורה נבע מטעות.

למעשה, העיכוב באישור הבקשה של המשיגה להארכת היתר מת"ק נבע בעיקר מהעיכוב שחל בטיפול בדרישת משרד הפנים מהמשיגים למתן הסברים בעניין מועד הנישואין שלהם.

בעוד שהבקשה להארכת היתר מת"ק הוגשה, כזכור, ביום 5.10.00, וסמוך לאחריה לא היו לגורמי הבטחון ולמוסד לביטוח לאומי הערות ביחס לבקשה – רק לאחר כשלושה חודשים מיום הבקשה, ביום 27.12.00, נשלח על ידי המשיב למשיגים מכתב למתן הסברים בעניין מועד הנישואין כאמור. אין למשיב הוכחה כי המכתב

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

התקבל על ידי המשיגים ולטענתם, הם לא קיבלוהו. נראה, אפוא, כי קיים לפחות ספק אם המכתב הגיע ליעדו במועד.

בפועל, רק בחודש מאי 2001, דהיינו לאחר כשישה חודשים נוספים, בעקבות מכתב הסבר מהמשיגים, נשלח למשיגים על ידי המשיב מכתב נוסף, לתיאום מועד לבירור העניין. הבירור התקיים כעבור כחודש ובמהלכו התבקשו המשיגים להמציא למשיב מסמכים נוספים – מסמכים שהומצאו למשיב ביום 24.7.01.

אמנם, מסמכים אלו הניחו את דעתו של המשיב; אולם, משפג בינתיים תוקף עמדות גורמי הבטחון, נשלחו על ידי המשיב, שוב ושוב, שאילתות נוספות לגורמי הבטחון ולמוסד לביטוח לאומי, והאישור של הבקשה התעכב עוד ועוד, עד שאושר לבסוף רק בשנת 2003.

בין לבין התקבלו, כידוע, החלטת הממשלה וחוק הוראת השעה.

לטענת ב"כ המשיגים, הדרישה האמורה לקבלת הסברים בעניין מועד הנישואין "לא יכולה היתה להוות תנאי לאישור הבקשה. מדובר גם בדרישה שלא מנעה מן המשיב לאשר את הבקשה הראשונית של המשיגים לאיחוד משפחות. התעקשות משרד הפנים על דרישה זו, והעובדה שלא טרח לברר האם המשיגים קיבלו את מכתבו – בוודאי שאינן צריכות לפעול לחובתם של המשיגים, ולמנוע כיום את שדרוג המעמד. מכל מקום, תישאל השאלה: מדוע, לאחר שהומצא למשיב מכתב ההסבר, לא אושרה מיידית הבקשה להארכה?... תחת זאת, בחר המשיב לדרוש עוד ועוד מסמכים, תוך הותרת המשיגה תקופה ארוכה ללא היתר שהייה בתוקף. ויודגש: המסמכים שדרש המשיב מהמשיגים ביום 21.6.2001... היו מסמכים המעידים על מרכז חיים בשנת 2001 (!). מדובר במסמכים שאין להם רלוונטיות לאישור הבקשה משנת 2000...".

בטענה זו של ב"כ המשיגים יש ממש, בנסיבות המקרה דנא.

מכל מקום, אין חולק, כי בדיעבד הבירור של המשיב בעניין מועד הנישואין לא העלה דבר וההסברים של המשיגים הניחו את דעתו. נמצא, אפוא, כי לפחות בדיעבד, התברר כי לא היה מקום לעכב את אישור הבקשה להארכת היתר המת"ק מהסיבה האמורה. כמו כן, אין חולק, כי לא היתה מניעה

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

פלילית או בטחונית לאשר את הבקשה להארכת היתר המת"ק סמוך לאחר הגשתה למשיב.

ניתן, אפוא, לומר, כי בדיעבד התברר שהעיכוב באישור הבקשה להארכת היתר המת"ק של המשיגה נבע מטעות מצד משרד הפנים, באשר הוא חשד בטעות כי קיימת בעיה מהותית בעניין נישואי המשיגים, לאור אי-הבהירות שגילה באיחור סביב מועד הנישואין שלהם; כאשר, בפועל, התברר כי לא היה בחשד זה ממש.

מכל מקום, כאמור, חל **עיכוב רב, במשך חודשים ארוכים**, בבירור עניין הנישואין, דבר שמנע אישור הבקשה להארכת היתר המת"ק במועד סביר בנסיבות העניין, וניתן לומר כי **העיכוב הממושך היה בלתי מוצדק**.

אלמלא העיכוב הבלתי מוצדק כאמור, באישור הבקשה להארכת היתר המת"ק של המשיגה, היתה הבקשה מאושרת בסוף שנת 2000 או לכל המאוחר בתחילת שנת 2001, והיה ניתן למשיגה היתר מת"ק נוסף, למשך 15 חודשים, בתוקף עד אפריל 2002, לכל המאוחר, ומכאן שהיו בידי המשיגה לפני המועד הקובע היתרי מת"ק למשך 27 חודשים, כנדרש לצורך שדרוג מעמדה למעמד של תושבת ארעית.

בנוסף, כאמור, מהמועד שבו ניתן למשיגה היתר מת"ק ראשון (בחודש אוקטובר 1999) ועד להחלטת הממשלה (מיום 12.5.02) – חלפו 31 חודשים, דהיינו למעלה מ-27 חודשים.

כל זאת, אף **בהתעלם** מפרק הזמן הארוך של כארבע שנים מיום הגשת הבקשה לאחמ"ש ועד לאישורה.

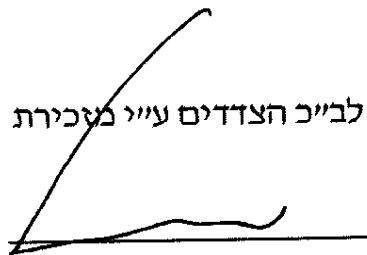
24. העולה מן המקובץ, אפוא, הוא כי בנסיבות הכוללות והמיוחדות של המקרה דנא, אי-שדרוג מעמדה של המשיגה לפני המועד הקובע (של קבלת החלטת הממשלה), נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בעניינה, כפי שהובהר לעיל.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

לכן, על פי הלכת דופש, יש לשדרג את מעמדה של המשיגה למעמד של תושבת ארעית.

סוף דבר

25. ההשגה מתקבלת בזה, אפוא, ועל רשות האוכלוסין לשדרג את מעמדה של המשיגה למעמד של תושבת ארעית (א/5), כפועל יוצא מהלכת דופש ומיישומה על המקרה המיוחד נשוא ההשגה.



ניתנה היום, ה- 19 יולי 2009, כ"ז תמוז תשס"ט, ותועבר לב"כ הצדדים ע"י מזכירת הוועדה.

מרדכי לוי, עו"ד

יו"ר ועדת השגה לזרים

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

השגה 56/09

בפני: יו"ר ועדת ההשגה לזרים

בעניין:

המשיגים: 1. אבו רמילה,

2. אבו רמילה,

על-ידי ב"כ עו"ד יותם בן הלל, המוקד להגנת הפרט.

- נגד -

המשיב: משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, על-ידי הלשכה המשפטית, עו"ד אילנית מנדל.

ה ח ל ט ה

כללי

1. המשיגה מסי 1 (להלן: **המשיגה**) הינה תושבת קבע בישראל, אשר בשנת 1988 נישאה למשיג מסי 2 (להלן: **המשיג**), שהוא תושב האזור הרשום במרשם האוכלוסין הפלסטיני, ולהם חמישה ילדים משותפים אשר כולם רשומים במרשם התושבים הישראלי כתושבי קבע בישראל.
2. ביום 22.1.09 פנו המשיגים, באמצעות בא-כוחם, אל ועדת ההשגה לזרים במשרד הפנים (להלן: **ועדת ההשגה** או **הוועדה**), וביקשו להורות למשיב לשדרג את מעמדו של המשיג ולהעניק לו מעמד בישראל כתושב ארעי (א/5). זאת, לאחר שבקשת ב"כ המשיגים מיום 3.11.08 לשדרוג מעמדו של המשיג, אשר הופנתה אל רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן: **רשות האוכלוסין** או **הרשות**), נדחתה על ידי הרשות ביום 5.11.08.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

3. ב"כ המשיגים מבקש, אפוא, כי הוועדה תורה לרשות לבטל את החלטתה בעניין המשיג, וכי תעניק לו כאמור מעמד של תושב ארעי בישראל.

העובדות הרלוונטיות העיקריות

4. ביום 29.6.1994 הגישה המשיגה בקשה לאיחוד משפחות (אחמ"ש) עבור המשיג (להלן: **הבקשה לאחמ"ש**).

ביום 4.8.96 ביקש המשיב מהמשיגים להמציא מסמכים להוכחת מרכז חיים בישראל.

ביום 6.7.97 הודיע המשיב למשיגה כי תושבותה פקעה, לאור העתקת מרכז חייה אל מחוץ לישראל.

ביום 14.7.97 סורבה הבקשה לאחמ"ש, בגין אי-הוכחת קיום מרכז חיים בישראל.

ביום 23.9.97 הגישו המשיגים ערר על החלטת המשיב להפקיע את תושבותה של המשיגה ולשלול את תעודת הזהות שלה, וכן התקבל במשרדי המשיב במועד בלתי ידוע ערר על סירוב הבקשה לאחמ"ש.

ביום 31.5.99 הודיע המשיב למשיגים, כי הבקשה לאחמ"ש אושרה, וביום 2.9.99 ניתנה למשיג הפניה לקבלת היתר מת"ק לשנה, ובעקבות כך קיבל המשיג היתר מת"ק כאמור.

ביום 26.7.00 הגישו המשיגים בקשה להארכת היתר המת"ק עבור המשיג.

ביום 6.11.00 אישר המשיב את הבקשה להארכת היתר המת"ק.

ביום 12.11.00 ניתנה למשיג הפניה לקבלת היתר מת"ק נוסף, שתוקפו **שוב לשנה בלבד**, דהיינו עד ליום 12.11.01.

ביום 25.10.01 הגישו המשיגים בקשה נוספת להארכת היתר המת"ק עבור המשיג, ולדברי המשיגים שלא נסתרו, הם הגישו למשיב באותו יום גם בקשה לשדרוג מעמד המשיג, למעמד של תושב ארעי.

ביום 1.11.01 נשלחו על ידי המשיב (שוב) שאילתות לגורמי הביטחון. משטרת ישראל השיבה כי אין לה הערות.

לעומת זאת, **שירות הבטחון ביקש ביום 19.12.01 לעכב את הטיפול בבקשה של המשיגים בשישה חודשים.**

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ביום 17.1.02 נשלחה למשיגה הודעה, לפיה על המשיג להתייצב לזימון מת"ק באבו דיס ביום 17.2.02.

לדברי המשיגים, המשיג התייצב במועד, ביום 17.2.02, במת"ק אבו דיס, אולם החוקר סירב לפגוש אותו והיפנה אותו חזרה למשרד הפנים.

ביום 22.7.02 הודיע המשיב למשיגים כי טרם הסתיימה הבדיקה הבטחונית העדכנית בנוגע לבקשתם ובשלב זה יוארך היתר מת"ק בשישה חודשים מחוץ לחליך המדורג.

ביום 30.7.02 ניתנה למשיג הפניה לקבלת היתר מת"ק לשישה חודשים מחוץ לחליך המדורג, ובאותו יום זומן המשיג לתחקור במת"ק אבו דיס ליום 4.8.02. אין חולק כי התחקור לא התבצע. לדברי המשיג שלא נסתרו, הוא שב והתייצב לתחקור הנוסף במועד, אך לשווא.

רק ביום 22.8.02 הועברה עמדת שירות הבטחון, ולפיה אין להם הערות לבקשה. בין לבין התקבלה, כידוע, ביום 12.5.02, החלטת הממשלה מס' 1813 בדבר "הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ ולזרים ממוצא פלסטיני" (להלן: **החלטת הממשלה**).

מאז מקבל המשיג היתרי מת"ק תקופתיים.

כאמור, ביום 3.11.08 פנה ב"כ המשיגים למשיב וביקש לשדרג את מעמדו למעמד תושב ארעי, והבקשה נדחתה על ידי המשיב ביום 5.11.08, בהסתמך על חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן: **חוק הוראת השעה**).

ביום 22.1.09 הוגשה כזכור ההשגה, ובה התבקשה הוועדה, כאמור, להורות לרשות לשדרג את מעמד המשיג למעמד של תושב ארעי.

עיקרי טענות הצדדים

5. טענות ב"כ המשיגים התמקדו בעניין הבקשה לשדרג את מעמדו של המשיג למעמד של תושב ארעי בישראל, ולהעניק לו רשיון ישיבה ארעי מסוג א/5, במקום היתרי השהייה התקופתיים שניתנו לו עד עתה, דהיינו היתרי מת"ק.
6. ב"כ המשיגים טען, כי לאור הפסיקה שניתנה לאחרונה על ידי בית המשפט העליון, בעיקר בעע"ם 8849/03 **דופש נ' מנהל מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים** (טרם פורסם, ניתן ביום 2.6.08) (להלן: **עניין דופש או הלכת דופש**),

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

יש מקום לשדרג את היתר המת"ק ואת המעמד שניתן למשיג ולהעניק לו מעמד של תושב ארעי. לשיטת ב"כ המשיגים, חלו טעות ואו עיכוב בלתי מוצדק מצד המשיב בטיפולו בבקשת המשיגים לאיחוד משפחות, מאז הוגשה בשנת 1994 ועד אשר אושרה בשנת 1999, דהיינו כעבור כחמש שנים, וכן בטיפול המשיב בבקשת המשיג להארכת היתר המת"ק ובבקשתו לשדרוג מעמדו. אליבא דב"כ המשיגים, נקודת המוצא הראשונה היא מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש בשנת 1994 ועד לאישור הבקשה בשנת 1999 עברו להן 5 שנים שבהן בקשת המשיגים לא זכתה לטיפול ראוי; נקודת המוצא השנייה היא מועד אישור הבקשה לאחמ"ש ביום 31.5.99 ונקודת המוצא השלישית היא מועד קבלת היתר המת"ק הראשון ביום 2.9.99, ומאז שני מועדים אחרונים אלו חלפו להם עד להחלטת הממשלה מיום 12.5.02 למעלה מ-27 חודשים; לפיכך זכאי היה המשיג לשדרוג מעמדו עוד לפני המועד הקובע, כפי שביקש ביום 25.10.01; אי השדרוג נבע אפוא מעיכוב בלתי מוצדק ואו מחמת טעות מצד המשיב בטיפולו בעניין המשיג.

7. לעומת זאת, ב"כ המשיב טענה, בתשובתה להשגה, כי דין ההשגה להידחות בגין העדר עילה ולגופה. לטעמה של ב"כ המשיב, הבקשה לשדרוג מעמדו של המשיג סורבה כדין, ואי שדרוג מעמדו לא נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק בטיפול המשיב בבקשה; לפיכך, גם לפי פסק הדין בעניין **דופש**, אין מקום לשדרג את מעמד המשיג. ב"כ המשיב הדגישה, כי המשיב לא אישר את בקשת המשיג לשדרוג מעמדו, לפני כניסת החלטת הממשלה לתוקף, כנדרש בדין; ומאז המועד הקובע של החלטת הממשלה לא ניתן על פי הדין – לאור החלטת הממשלה ולאור חוק הוראת השעה – לשדרג את מעמד המשיג. ב"כ המשיב הוסיפה, כי "במקרה דגן אמנם המשיג סיים בשלב הראשון במסגרת ההליך המדורג תקופה בת 27 חודשים בהיתר מת"ק עובר לכניסת החלטת הממשלה לתוקף, אך כאמור לצורך הכניסה לשלב השני, קרי 'שדרוג' המעמד לא/5 יש לערוך בדיקות מקיפות וביניהן לוודא שאין מניעה בטחונית או פלילית במתן המעמד למשיג. בדיקות הכרחיות אלו לא הסתיימו בטרם כניסת החלטת הממשלה לתוקפה ולפיכך לא ניתן לשדרג מעמדו של המשיג". ב"כ המשיב ביקשה, אפוא, כי אדחה את ההשגה לגופה וכי לא אתערב בהחלטת המשיב.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

דיון והכרעה

המסגרת הנורמטיבית

8. סמכויות שר הפנים ושיקול דעתו

סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**) קובע, כי "מי שאיננו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה, תהיה ישיבתו בישראל על פי רשיון ישיבה לפי חוק זה". על פי סעיף 2 לחוק, מוקנית הסמכות למתן אשרות ורשיונות ישיבה בישראל - ובכלל זה אשרה ורשיון ישיבת-ארעי - לשר הפנים (או למי שהוסמך על ידו).

ביום 25.11.2008 התפרסמה בילקוט הפרסומים ברשומות (ילקוט פרסומים 5870) הודעת שר הפנים מיום 13.11.2008, כי מתוקף סמכותו לפי סעיף 16(א) לחוק הכניסה לישראל, מעביר שר הפנים ליושב ראש הוועדה את סמכויותיו לפי סעיפים 2 (א) ו-ב, 3, 3א(א), (ב) ו (ג), 4, 5, 6 – לעניין מקרים פרטניים, ו-11 לחוק האמור.

ביום 11.12.2008 פורסם ברבים נוהל ועדת ההשגה לזרים, מסי' 1.5.0001, אשר על-פיו הוקמה ופועלת הוועדה. נכון לעת הזו, מוסמכת הוועדה לדון בהשגות על החלטות לשכות רשות האוכלוסין הניתנות בשני הנושאים דלהלן, כמפורט בסעיף 3.1 בנוהל:

- 1) בקשות למתן מעמד בישראל לבני זוגם של בעלי רשיון ישיבת קבע בישראל, לפי סעיף 2(א) לחוק הכניסה לישראל;
- 2) בקשות למתן מעמד בישראל, לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, הדנה ברישום ילדים שנולדו בישראל.

הלכה היא כי לשר הפנים נתון **שיקול דעת רחב** בהפעלת סמכויותיו על פי חוק הכניסה לישראל (בג"ץ 758/88 **קנדל נ' שר הפנים**, פ"ד מו(4) 505, 520 (להלן: עניין **קנדל**); בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728 (להלן: עניין **סטמקה**); בג"ץ 4156/01 **דימיטרוב נ' משרד הפנים**, פ"ד נו(6) 289, 293; עניין **חמדאן**, בפסקה 9; עע"מ 4614/05 **מדינת ישראל נ' אורן** (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 16.3.09), בפסקה 5).

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

זאת, בהתאם לעקרון הריבונות, שלפיו המדינה רשאית להחליט מי ישהה בתחומה ומי לא, ומכוחו יש למדינה שיקול דעת רחב למנוע מזרים להיכנס לתחומה (ראו והשוו: בג"ץ 482/71 קלרק נ' שר הפנים, פ"ד כז(1) 113, 117; עניין קנדל, בע' 520; בג"ץ 1031/93 פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים, פ"ד מט(4) 661, 705; בג"ץ 4370/01 לפקה נ' שר הפנים, פ"ד נז(4) 920, 930).

שר הפנים הוא, אפוא, "שומר הסף" של המדינה, כלשונו של הנשיא א' ברק בבג"ץ 8093/03 ארטמייב נ' משרד הפנים, פ"ד נט(4) 577, בפסקה 11 (להלן: עניין ארטמייב).

עם זאת, שיקול דעתו של שר הפנים לעניין חוק הכניסה לישראל נתון לביקורת שיפוטית - כשיקול הדעת של כל רשות מינהלית אחרת - אם כי הביקורת היא מצומצמת יחסית, בשים לב לרוחב שיקול הדעת (ראו, למשל: עניין קנדל, בע' 528; בג"ץ 3403/97 אנקין נ' משרד הפנים, פ"ד נא(4) 522, 525 (להלן: עניין אנקין); בג"ץ 2828/00 קובלבסקי נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 21, 28; עניין חמדאן, בפסקה 9).

ככלל, מתוקף סמכותו על פי חוק הכניסה לישראל ובהעדר זכות קנויה לכל אדם לרכוש מעמד של תושב קבע בישראל, נוקט שר הפנים מדיניות מצמצמת לפיה אין מוענקת לזרים אשרה לשיבת קבע אלא במקרים חריגים ומשיקולים מיוחדים המצדיקים זאת. מדיניות כללית זו של השר עמדה במבחן הביקורת השיפוטית (ראו: עניין קנדל, בע' 521; בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15, 19; עניין אנקין, בע' 525; עע"ם 11358/05 נטיוסוב נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 25.11.07), בפסקה 5).

ומכאן לנושא איחוד המשפחות של בני זוג של תושבי-קבע (ושל ילדיהם).

על פי הפסיקה, הרציונאל העומד ביסוד הנכונות להעניק מעמד בישראל לבן זוג זר הנשוי (לאזרח או) לתושב של מדינת ישראל, וכן לילדיהם הקטינים הסמוכים על שולחנם, הוא רציונאל הומניטרי, שעיקרו הגנה על התא המשפחתי והרצון לאפשר לבני הזוג וילדיהם לחיות יחדיו, תוך המשך מגורים בישראל עם בן הזוג הישראלי. על כן, על ההחלטה של משרד הפנים להתחשב ברציונאל ההומניטרי, בשיקול של שלמות התא המשפחתי, בכפוף להעדר מניעה פלילית או בטחונית ובשים לב

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

לשיקולים ענייניים נוספים המתחייבים מהאינטרס הציבורי (כגון העדר ניגוד אינטרסים של בן הזוג הזר). ההחלטה בעניין זה, כמו כל החלטה של רשות מינהלית, צריכה להימצא בגדרו של מתחם הסבירות (ראו, למשל: ע"ס 7088/03 מחאמיד נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 1.3.04), בפסקה 4; ע"ס 5569/05 משרד הפנים נ' עויסאת (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 10.9.08); עת"מ (י-ם) 8715/08 שריטה נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 19.2.09), בפסקה 14).

עם זאת, נישואין עם תושב (או אזרח) ישראלי אינם מקנים לבן הזוג הזר זכות לישיבה בישראל באופן אוטומטי, ובוודאי לא לאלתר, ולשר הפנים גם הסמכות לבקר ולפקח על הליכי הקניית הזכויות לבן הזוג הזר, תוך שמירה על האינטרסים הציבוריים ובעיקר על בטחון המדינה ועל שלום הציבור (ראו, למשל, והשוו: בג"ץ 754/83 רנקין נ' שר הפנים, פ"ד לח(4) 113, 116; עניין סטמקה, בע' 787-788; עניין דמיטריוב; ע"ס 9018/04 סאלס מונא נ' משרד הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 12.9.05), בפסקה 7).

ואכן, על-פי המדיניות שנקבעה על ידי משרד הפנים לפני שנים רבות ואשר אושרה בפסיקה, הן קבלת אזרחות והן קבלת אשרה לישיבת-קבע, במסגרת בקשה לאיחוד משפחות, של מי שאיננו אזרח או תושב, הנשוי לאזרח או לתושב, מחייבים עמידה בהסדרים מדורגים, למשך תקופות שונות – הליך מדורג לתקופה כוללת של חמש שנים ושלושה חודשים, ביחס לבן/ת זוג של תושב קבע, לעומת תקופה כוללת של ארבע וחצי שנים ביחס לבן/ת זוג של אזרח ישראלי. במהלך תקופת ההליך המדורג נבדקים, במשך כל שלב בהליך ובמעבר משלב אחד למשנהו, בעיקר השיקולים הבאים: כנות קשר הנישואין ותקפותו, קיום מרכז חיים בישראל והעדר מניעה בטחונית או פלילית (ראו, למשל: בג"ץ 2950/96 מוסא נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 23.3.97) (להלן: עניין מוסא); בג"ץ 3087/97 עישא נ' שר הפנים, תק-על 834 (2)98; עניין סטמקה; בג"ץ 2208/02 סלאמה נ' שר הפנים, פ"ד נו(5) 950 (להלן: עניין סלאמה); בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נו(3) 481; עת"מ (י-ם) 752/06 מעתוק נ' מנהל לשכת האוכלוסין בירושלים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 26.1.09)).

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

בעקבות ההתפתחויות הביטחוניות שחלו בישראל מאז חודש אוקטובר 2000, ביום 12.5.02 (להלן גם: **המועד הקובע**) התקבלה החלטת הממשלה, ונקבע בה, כי משרד הפנים לא יטפל עוד בבקשות חדשות של תושבי הרשות הפלסטינית לקבלת מעמד בישראל.

כשנה לאחר קבלת החלטת הממשלה, ביום 6.8.2003 התקבל בכנסת חוק הוראת השעה, אשר תוקפו ניתן להארכה והוא אכן הוארך על ידי הממשלה, באישור הכנסת, מספר פעמים, כך שהוא בתוקף גם כיום. בחוק זה עוגנו עקרונות החלטת הממשלה, ונקבע בו, בסעיף 2, כי שר הפנים לא יעניק אזרחות או רישיון לישיבה בישראל לתושב האזור. עם זאת, בחוק הוראת השעה נקבעו חריגים המאפשרים להעניק מעמד בישראל לתושבי האזור.

כך, למשל, סעיף 3 לחוק מתיר הענקת אשרות לתושב אזור שגילו מעל 35 שנים, או לתושבת אזור שגילה מעל 25 שנים, זאת לשם מניעת ההפרדה מבין הזוג השוהה כדין בישראל.

על תכליתו של חוק הוראת השעה ועל הרקע לחקיקתו עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, ניתן 14.5.2006) (להלן: **עניין עדאלה**), שבו נדחו, בדעת רוב, העתירות נגד החלטת הממשלה ונגד חוקתיותו של החוק. על דעת רוב שופטי ההרכב המורחב, נתקבלה טענת המדינה לעניין זה ונקבע כי תכליתו של החוק היא תכלית ביטחונית. במילים אחרות, נקבע כי מטרת החוק היא להגן על המדינה מפני הסיכון הביטחוני שמשקף לה מאיחודי משפחות בין תושבי ישראל לבין תושבי האזור. זאת, בשל החשש ממעורבותם בטרור של בני המשפחה של תושבי האזור, שכניסתם לישראל או מתן מעמד להם בישראל, עלולים להיות מנוצלים לרעה על ידי ארגוני הטרור למטרותיהם (**עניין עדאלה**, בפסקה 79 לפסק דינו של הנשיא א' ברק, וכן בפסקה 98 לפסק דינו של המישנה לנשיא מ' חשין; כן ראו **עניין עויסאת**).

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

כמו כן, בעניין **עדאלה** נפסק, בדעת רוב השופטים, כי לבן הזוג הישראלי (האזרח או התושב הישראלי) מוקנית הזכות לחיי משפחה, ושזכות זו היא חלק מזכות היסוד החוקתית לכבוד, ועל כן כל פגיעה בה צריכה לעמוד בדרישת המידתיות (וראו גם בג"ץ 2028/05 **אמארה נ' שר הפנים**, תק-על 2006 (3) 154).

אי-שדרוג מעמד

9. על פי החסדר המדורג אשר נהג לעניין מתן רישיון לשיבת קבע, כאשר אושרה בקשה לאיחוד משפחות, בשלב הראשון ניתן היתר מת"ק למשך שנה ולאחר מכן הוא הוארך למשך 15 חודשים נוספים, ובסה"כ אפוא למשך 27 חודשים. בתום 27 חודשים של היתרי מת"ק, ניתן רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5 למשך שנה, אשר הוארך פעמיים נוספות, למשך שנה בכל פעם; והכל, בכפוף להעדר מניעה פלילית או בטחונית וכן בכפוף להמשך קיום מרכז חיים בישראל, בכל שלב במסגרת החליך המדורג. מכאן שבסה"כ נמשכה תקופת החליך המדורג, ביחס לבקשה לקבלת רישיון לשיבת קבע, חמש שנים ושלושה חודשים (ראו, למשל, עניין **מוסא** ועניין **סלאמה**).

10. בהחלטת הממשלה (מס' 1813 מיום 12.5.02) נקבע בסעיף ב', ביחס לבקשות לאיחוד משפחות הנמצאות בתהליך המדורג, כי: "בתקופת הביניים יוארך תוקפו של היתר שניתן וזאת בכפוף להעדר מניעה אחרת. **לא יהיה שדרוג למעמד גבוה יותר**" (ההדגשה הוספה ואינה במקור).

11. עם חקיקת חוק הוראת השעה עוגנה החלטת הממשלה באופן סטטוטורי, לרבות בעניין אי-השדרוג למעמד גבוה יותר.

סעיף 4 לחוק הוראת השעה סייג את הוראות סעיפי החוק האחרים, בעניין בקשות תלויות ועומדות לאיחוד משפחות.

סעיף 4(1) לחוק מתיר אך **להאריך תוקפם** של היתרים ורשיונות שהיו **תקפים ערב תחילת תוקפו של החוק**; וסעיף 4(2) לחוק מאפשר למפקד האזור ליתן **היתרי שהייה זמנית – היתרי מת"ק – והיתרים אלו בלבד**, למי שהגישו בקשות לאיחוד

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

משפחות לפני החלטת הממשלה, ושטרם ניתנה בעניינם החלטה עד למועד הקובע
(12.5.02);

וכך מורה הסעיף:

"על אף הוראות חוק זה –

(1) רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, להאריך את תוקפו של רישיון לישיבה בישראל או של היתר לשהייה בישראל, שהיו בידי תושב אזור ערב תחילתו של חוק זה, בהתחשב, בין השאר, בקיומה של מניעה ביטחונית כאמור בסעיף 33ד;

(2) רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה זמנית בישראל לתושב אזור שהגיש בקשה להתאזרחות לפי חוק האזרחות או בקשה לרישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, לפני יום א' בסיוון התשס"ב (12.5.02) ואשר ביום תחילתו של חוק זה טרם ניתנה החלטה בעניינו, ובלבד שלא תוענק לתושב כאמור, לפי הוראת פסקה זו, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא יינתן לו רישיון לישיבת ארעי או לישיבת קבע, לפי חוק הכניסה לישראל".

12. עם זאת, בעניין דופש נקבע, כי "ניתן יהיה לשדרג מעמדו של מבקש גם אם מעמדו לא שודרג לפני המועד הקובע וזאת אם אי השדרוג נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק אשר נבע מן המשיב".

בעע"ם 5534/07 רג'וב נ' שר הפנים (טרם פורסם, ניתן ביום 16.7.08) החזיר בית המשפט העליון את התיק לבית המשפט לעניינים מינהליים, על מנת שישוב ויבדק נוכח המדיניות החדשה אשר מצאה ביטויה בפסק הדין בעניין דופש, ובית המשפט הוסיף בין היתר כי: "עוד מסבים אנו תשומת הלב לחלוף הזמן ולהיסטוריה של הטיפול בנושא, שראשיתה ב-1995 (העתירה המינהלית הוגשה ב-2003), וכן לנסיבות לוח הזמנים ב-2002, דבר שמן הסתם יובא בחשבון – וכמובן איננו קובעים מסמרות – על ידי המשיבים בעת עיצוב עמדתם בבית המשפט לעניינים מינהליים".

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

13. בעקבות פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין **דופש** קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים, במקרים אחדים, בקשות של עותרים לשדרוג מעמדם, למרות שמעמדם לא שודרג עד המועד הקובע של יום החלטת הממשלה (12.5.02), מקום שלבית המשפט התברר כי אי השדרוג נבע מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים.

בעת"מ (י-ם) 8436/08 **עויסאת נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, ניתן ביום 14.9.08) (להלן: עת"מ **עויסאת**) הגיע בית המשפט למסקנה, כי "העותרים הצביעו על עיכוב בלתי-מוצדק של המשיב בטיפול בבקשתם לאיחוד משפחות. כך, גם אם נקודת המוצא היא תאריך אישור הבקשה (16.9.99) תוך התעלמות מ-5 השנים שחלפו מאז הגשת הבקשה ועד לאישורה". על כן, הוחלט כי יש מקום ליתן לעותרים רשיון לשיבת ארעי מסוג א/5, בגדרי ההליך המדורג, ולמנות את פרק הזמן של 27 החודשים מיום אישור הבקשה **הראשונית** ומתן היתר המת"ק הראשון, באשר סיום תקופת 27 החודשים חל לפני מועד החלטת הממשלה מיום 12.5.02; זאת, למרות שביום החלטת הממשלה טרם החליט משרד הפנים לשדרג את מעמד העותר לרשיון א/5, ותוך התעלמות מיום הגשת הבקשה להארכת היתר מת"ק, כאמור – לנוכח עיכוב בלתי מוצדק של משרד הפנים בהארכת היתר המת"ק, אף שהעיכוב נגרם בחלקו בשל השתהות גורמי הבטחון.

בעת"מ (י-ם) 413/03 **סעדה נ' מנהל האוכלוסין במזרח ירושלים** (פורסם בנבו, ניתן ביום 23.11.08) (להלן: עניין **סעדה**) נקבע, כי בטיפולו של משרד הפנים בבקשתו של העותר לשדרוג מעמדו, שהוגשה ביום 20.11.01, נפל עיכוב בלתי מוצדק, כמובנו בחקשר של עניין **דופש**, וזאת משלא ניתנה תשובה לבקשה עד המועד הקובע (12.5.02), בחלוף קרוב ל-6 חודשים, אף אם העיכוב בטיפולו של משרד הפנים נבע מעיכוב בעמדת השב"כ.

כמו כן, בעת"מ (י-ם) 8228/08 **חרבאווי נ' שר הפנים** (טרם פורסם, ניתן ביום 1.3.09) (להלן: עניין **חרבאווי**), הוחלט להעניק לעותרת רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5, למרות שבמועד החלטת הממשלה (12.5.02) טרם קיבל משרד הפנים החלטה לשדרג את מעמדה לרישיון לשיבת ארעי; זאת, באשר מיום אישור הבקשה

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

9.5.99) ועד ליום החלטת הממשלה חלפו יותר מ- 27 חודשים וכן בגין כך שמשרד הפנים לא טיפל בבקשה כנדרש, הן בבקשה הראשונית והן בבקשה להארכת היתר מת"ק. בית המשפט היפנה להילכת **דופש** וציין, בין היתר, כי "המשיב השתהה שיהוי ניכר של למעלה מארבע שנים באישור הבקשה הראשונית לאיחוד משפחות... פרק זמן זה של כארבע שנים וארבעה חודשים לשם אישור הבקשה מהווה עכוב בלתי סביר לפי כל קנה מידה...".

השאלות העקרוניות

14. המחלוקות בין ב"כ הצדדים הן עקרוניות בחלקן האחד ופרטניות בחלקן האחר.

בטרם אכריע במחלוקות הפרטניות, אתייחס לשאלות העקרוניות העיקריות המתעוררות בסוגיה הנדונה של השדרוג.

15. כזכור, ב"כ הצדדים נחלקו, בין היתר, על-אודות הרלוונטיות של התקופה שקדמה לאישור הבקשה לאחמ"ש, לעניין גורל הבקשה לשדרוג.

ב"כ המשיגים ביקש להסתמך (גם) על העיכובים שחלו לגישתו בטיפול משרד הפנים באישור הבקשה לאחמ"ש, מיום הגשתה בשנת 1994 ועד לאישורה לאחר כחמש שנים, בנוסף על העיכובים בטיפול בבקשה להארכת היתר מת"ק, מיום הגשתה בתאריך 26.7.2000 ואילך, וכן בבקשה לשדרוג שהוגשה למשיב ביום 25.1.2001.

לעומת זאת, לשיטתה של ב"כ המשיב, אין כל רלוונטיות לפרק הזמן שחלף בין מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש לבין מועד אישורה. לטעמה של ב"כ המשיב, לעניין יישומה של הלכת **דופש**, יש לבחון אך ורק את התקופה שבין מועד אישור הבקשה לאחמ"ש לבין המועד הקובע, ובמסגרתה יש לבדוק רק אם ארעו טעות או עיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בבקשה של המשיגים, במהלך התקופה האמורה, בעניין השדרוג בלבד.

לגבי המחלוקת העקרונית האמורה, בשאלת הרלוונטיות של התקופה שבין מועד הגשת הבקשה לבין מועד אישורה, נראה, כי אמנם, **ככלל**, התקופה האמורה אינה

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

רלוונטיות לעניין השדרוג, שכן ככלל רלוונטיות לבקשה לשדרוג היא התקופה שלאחר אישור הבקשה לאחמ"ש ואילך.

אולם, כפי שעולה מעניין רגיב וכן מעניין חרבאווי, במקרים מיוחדים, יש לשקול להתחשב, באופן חריג, בכל ההיסטוריה של הטיפול בנושא הבקשה לאחמ"ש, לעניין השאלה אם אי השדרוג נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בבקשה כמכלול, דהיינו מבלי להתעלם גם מהתקופה שבין מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש לבין מועד אישורה.

למעשה, מסקנה זו מתיישבת גם עם פסק הדין בעניין חתו, שבו נדונה שאלה אחרת, אם כי דומה במידה מסוימת לזו אשר בפנינו, דהיינו השאלה אימתי מתחיל ההליך המדורג ובעיקר האם ובאילו נסיבות ניתן לקצר את משכו. לעניין זה נקבע, כי הכלל הוא כי תקופת ההליך המדורג מתחילה מיום אישור הבקשה. עם זאת, בנסיבות מיוחדות, אם התברר כי הבקשה אושרה כדין וראויה היתה להתאשר קודם משנתאשרה וכי רק מחמת רשלנות או טעות לא ניתן האישור במועד מוקדם יותר, יובא הדבר בחשבון לצורך שקילת קיצור תקופת ההליך המדורג. במילים אחרות, ככלל תקופת ההליך המדורג נמנית החל ממועד אישור הבקשה; אולם, במקרים מיוחדים ניתן באופן חריג להתחשב במעבר הזמן מאז הגשת הבקשה, אם לא היתה לכך הצדקה, ולקצר את התקופה של ההליך המדורג (ראו בג"ץ 5315/02 חתו נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 4.12.02)).

16. שאלה עקרוניות נוספת הקשורה לסוגיה הנדונה היא, האם כדי שניתן לשדרג מעמדו של בעל היתר מת"ק למעמד של תושב ארעי, יש צורך בהשלמה של 27 חודשים של היתרי מת"ק בפועל, עד למועד הקובע (12.5.02), כפי עמדת המשיב; או שמא די בחלוף 27 חודשים מיום קבלת היתר מת"ק ראשון עד למועד הקובע, כפי שגורס ב"כ המשיגים.

בעניין זה, נראה, כי אמנם, ככלל, לשם שדרוג מעמד לתושב ארעי (א/5), חלף היתרי השהייה הזמניים (היתרי מת"ק) – יש צורך ב-27 חודשים של היתרי מת"ק בפועל, עד למועד הקובע (12.5.02).

אולם, מהפסיקה (ראו והשוו: עניין דופש, עניין רגיב, עת"מ עוויסאת, עניין סעדה ועניין חרבאווי), עולה, כי במקרים מיוחדים או חריגים יש להסתפק בחלוף 27

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

חודשים מיום אישור הבקשה לאחמ"ש או מיום מתן היתר מת"ק ראשון, עד למועד הקובע, גם אם בפועל לא היו למשיגים היתרי מת"ק למשך 27 חודשים, זאת אם התברר כי בטיפולו של משרד הפנים נפלה טעות או חל עיכוב בלתי מוצדק ומחמת כך לא שודרג המעמד עובר למועד הקובע.

מן הכלל אל הפרט

17. לאחר שבחנתי את עמדות הצדדים ואת מכלול הנסיבות במקרה מיוחד זה, הגעתי למסקנה כי דין ההשגה להתקבל.

מטבע הדברים, אתמקד להלן ביישום הלכת דופש על עניינו של המשיג.

בנסיבות המקרה דנא, הגעתי למסקנה כי דין הבקשה לשדרוג (בהסתמך על הלכת דופש) להתקבל, מהטעמים שיבוארו להלן.

אמנם, אין חולק, כי במקרה זה, במועד הקובע (לעניין החלטת הממשלה ולעניין חוק הוראת השעה, ה-12.5.02) לא היה למשיג מעמד של תושב ארצי.

עם זאת, ביום 1.12.01, דהיינו כשישה חודשים לפני המועד הקובע, הסתיים מניין 27 חודשים מיום קבלת היתר מת"ק לראשונה על ידי המשיג (כזכור, עוד ביום 2.9.99).

אין חולק, כי המשיג קיבל פעמיים היתרי מת"ק תקופתיים לפני המועד הקובע: ביום 2.9.99, למשך שנה, וביום 12.11.00, שוב למשך שנה בלבד. למעשה, ביום 12.11.00 היה על המשיב, על פי נהלי המשיב עצמו, להעניק למשיג היתר מת"ק ל-15 חודשים, דהיינו עד ליום 11.2.01, ולא למשך 12 חודשים.

מכאן שעוד לפני המועד הקובע היה המשיג אמור להשלים 27 חודשים של היתרי מת"ק.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ואכן, כאמור, בצדק ב"כ המשיב אינה חולקת על כך שבמקרה דנא "המשיג סיים בשלב הראשון במסגרת ההליך המדורג תקופה בת 27 חודשים בהיתר מת"ק עובר לכניסת החלטת הממשלה לתוקף". אולם, כזכור, היא מתנגדת לקבלת ההשגה, באשר עד למועד הקובע לא הושלמו הבדיקות הבטחוניות ולא אושר שדרוג מעמדו של המשיג.

מכאן שנקודת המוצא היא, כי בפועל היו ברשותו של המשיג היתרי מת"ק למשך 27 חודשים, עוד לפני המועד הקובע.

סלע המחלוקת הפרטני העיקרי בין ב"כ הצדדים נוגע לשאלה, האם אי-שדרוג מעמד המשיג (עד ליום הקובע) נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בעניינו של המשיג, כפי שגורס ב"כ המשיגים, אם לאו כטענת ב"כ המשיב.

מניתוח נסיבות המקרה דנא עולה, למעשה, כי מלבד התקופה הארוכה שנדרשה לצורך אישור הבקשה לאחמ"ש, אי-שדרוג מעמדו של המשיג נבע מהעיכוב באישור בקשת המשיג להארכת היתר המת"ק הראשון ובעיקר מהעיכוב הממושך באישור הבקשה לשדרוג ולהארכת היתר המת"ק השני, אשר כאמור הוגשה עוד ביום 25.10.01. זאת, שכן אילו אושרה בקשה אחרונה זו במועד סמוך, תוך חודשיים-שלושה מיום הגשתה, כפי שמן הראוי היה שיהיה, כי אז מעמדו של המשיג היה משודרג זמן ניכר עוד לפני המועד הקובע.

נמצא, אפוא, כי אחת השאלות העיקריות הרלוונטיות לעניינו, היא האם העיכובים באישור בקשת המשיג להארכת היתר המת"ק הראשון ובמיוחד באישור הבקשה לשדרוג ולהארכת היתר המת"ק השני, מצד משרד הפנים, היו בלתי מוצדקים בנסיבות העניין, או שנבעו מחמת טעות, אם לאו.

מבחינה של נסיבות המקרה עולה, כי הסיבה העיקרית לעיכוב הממושך שחל באישור הבקשה של המשיג לשדרוג (מיום 25.10.01) נבעה מעמדת שירות הבטחון מיום 19.12.01 כי יש לעכב את הטיפול בבקשה בשישה חודשים.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ב"כ המשיב לא נתנה לוועדה הסברים שיש בהם כדי להצדיק את עמדת שירות הבטחון בעניין זה, של עיכוב הטיפול בבקשה במשך תקופה כה ארוכה של שישה חודשים, ובפועל הטיפול התעכב תקופה ממושכת אף יותר.

בנסיבות אלה, אין מנוס, אפוא, מלקבוע, כי היה זה **עיכוב בלתי מוצדק** בטיפול המשיב בבקשת המשיג; ועל פי הפסיקה, אין נפקא מינה שהעיכוב נבע מעמדת שירות הבטחון ולא מטיפול רשות האוכלוסין עצמה (ראו והשוו: עת"מ עוויסאת ועניין סעדה).

אלמלא עיכוב בלתי מוצדק זה, מעמדו של המשיג היה משודרג בתחילת שנת 2002, זמן ניכר לפני המועד הקובע.

אכן, אין חולק כי אין מקום להיעתר לבקשה לשדרוג מעמד אלא אם כן אין מניעה בטחונית או פלילית לאישור הבקשה (ובכפוף לכך שהמבקש ממשיך לקיים מרכז חייו בישראל).

עם זאת, במקרה זה אין חולק, כי בסופו של דבר הודיע שירות הבטחון למשיב, ביום 22.8.02, כי אין לו הערות לבקשת המשיג; וכן כי ניתנו למשיג היתרי מת"ק תקופתיים נוספים גם לאחר המועד הקובע.

אמנם, אפשר, כי בעניינו של המשיג התעורר בשלב מסוים בעיני שירות הבטחון חשד כי קיימת מניעה בטחונית לאישור הבקשה וכי לאור החשד נדרשה בדיקה בטחונית מקיפה מהרגיל.

אף על פי כן, לא היתה הצדקה לעיכוב כה ממושך באישור הבקשה (מיום הגשתה, ה-25.10.01) ומן הראוי היה כי הבדיקות הבטחוניות תסתיימנה תוך שישה חודשים לכל היותר מיום הגשת הבקשה, דהיינו עד לסוף חודש אפריל 2002, לכל המאוחר, משמע עוד לפני המועד הקובע.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

בכל אופן, אם אמנם היה חשד כאמור, בדיעבד התברר כי לא היה ממש בחשד זה.

ניתן, אפוא, לומר גם כי העיכוב מצד המשיב באישור הבקשה של המשיג לשדרוג מעמדו נבע מחמת טעות.

מכל מקום, כאמור, בפועל, היה **עיכוב בלתי מוצדק**, במשך **חודשים ארוכים**, יתר על המידה, בטיפולו של המשיב באישור הבקשה של המשיג לשדרוג מעמדו, החל מיום הגשתה בתאריך 25.10.01 ואילך, וזו הסיבה העיקרית לכך שמעמדו של המשיג לא שודרג לפני המועד הקובע.

על כן, מתקיים במקרה זה המבחן שנקבע בהלכת **דופש** ודין ההשגה להתקבל.

יצוין, כי למסקנה זו הגעתי גם **בהתעלם** מפרק הזמן של כארבעה חודשים מיום הגשת הבקשה להארכת המת"ק הראשון (ביום 26.7.00) ועד לאישורה (ביום 6.11.00) וכן מפרק הזמן של כחמש שנים שחלף ממועד הגשת הבקשה לאחמ"ש (בשנת 1994) ועד לאישורה (כזכור הבקשה לאחמ"ש סורבה תחילה בגין סברה מוטעית של המשיב כי המשיגים אינם מקיימים מרכז חייהם בישראל כנדרש, ורק בעקבות ערר שהגישו השתכנע המשיב שהם אכן מקיימים מרכז חייהם בארץ ואישר את הבקשה).

18. העולה מן המקובץ, אפוא, הוא כי בנסיבות הכוללות של המקרה דנא, אי-שדרוג מעמדו של המשיג לפני המועד הקובע (של קבלת החלטת הממשלה), נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בעניינו, כפי שהובהר לעיל.

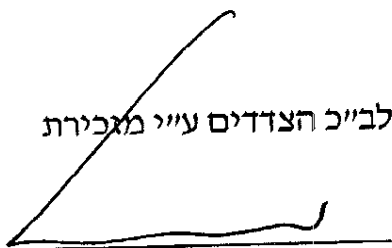
לכן, על פי הלכת **דופש**, יש לשדרג את מעמדו של המשיג למעמד של תושב ארעי.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

סוף דבר

19. ההשגה מתקבלת בזה, אפוא, ועל רשות האוכלוסין לשדרג את מעמדו של המשיג למעמד של תושב ארעי (מסוג א/5), כפועל יוצא מהלכת דופש ומיישומה על המקרה נשוא ההשגה.

ניתנה היום, ה-19 יולי 2009, כ"ז תמוז תשס"ט, ותועבר לב"כ הצדדים ע"י מאכירת הוועדה.



מרדכי לוי, עו"ד
יו"ר ועדת השגה לזרים

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

השגה 50/09

בפני: יו"ר ועדת ההשגה לזרים

בעניין:

המשיגים: 1. תושב קבע בישראל, עויוק,

2. תושב קבע בישראל, עויוק,

על-ידי ב"כ עו"ד יותם בן הלל, המוקד להגנת הפרט.

- נגד -

המשיב: משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, על-ידי הלשכה המשפטית, עו"ד אילנית מנדל.

ה ח ל ט ה

כללי

1. המשיגה מס' 1 (להלן: **המשיגה**) הינה תושבת קבע בישראל, אשר בשנת 1988 נישאה למשיג מס' 2 (להלן: **המשיג**), שהוא תושב האזור הרשום במרשם האוכלוסין הפלסטיני, ולהם שבעה ילדים משותפים אשר כולם רשומים במרשם התושבים הישראלי כתושבי קבע בישראל.
2. ביום 21.1.09 פנו המשיגים, באמצעות בא-כוחם, אל ועדת ההשגה לזרים במשרד הפנים (להלן: **ועדת ההשגה** או **הוועדה**), וביקשו להורות למשיב לשדרג את מעמדו של המשיג ולהעניק לו מעמד בישראל כתושב ארעי (א/5). זאת, לאחר שבקשת ב"כ המשיגים מיום 27.11.08 לשדרוג מעמדו של המשיג, אשר הופנתה אל רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן: **רשות האוכלוסין** או **הרשות**), נדחתה על ידי הרשות ביום 30.11.08.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

3. ב"כ המשיגים מבקש, אפוא, כי הוועדה תורה לרשות לבטל את החלטתה בעניין המשיג, וכי תעניק לו כאמור מעמד של תושב ארעי בישראל.

העובדות הרלוונטיות העיקריות

4. ביום 21.6.1994 הגישה המשיגה בקשה לאיחוד משפחות (אחמ"ש) עבור המשיג (להלן: **הבקשה לאחמ"ש**).

ביום 10.7.96 ביקש המשיב מהמשיגים להמציא מסמכים להוכחת מרכז חיים בישראל. המסמכים הדרושים לא הומצאו.

ביום 23.1.97 סורבה הבקשה לאחמ"ש, בגין אי-הוכחת קיום מרכז חיים בישראל.

רק ביום 15.4.99 הגישו המשיגים ערר על החלטת הסירוב. המשיב החליט לדון בערר, חרף האיחור בהגשתו, וזאת לפנים משורת הדין.

ביום 15.10.99 הודיע המשיב למשיגים, כי הבקשה לאחמ"ש אושרה.

ביום 20.10.99 ניתנה למשיג הפניה לקבלת היתר מת"ק לשנה, והמשיג קיבל היתר מת"ק לשנה, עד ליום 19.10.00.

ביום 11.9.00 הגישו המשיגים בקשה להארכת היתר המת"ק עבור המשיג.

ביום 3.1.01 אישר המשיב את הבקשה להארכת היתר המת"ק, וביום 11.1.01 ניתנה למשיג הפניה לקבלת היתר מת"ק נוסף שתוקפו **עד ליום 20.1.02**.

ביום 6.12.01 הגישו המשיגים למשיב בקשה לשדרוג מעמד המשיג, למעמד של תושב ארעי.

בו ביום נשלחו על ידי המשיב (שוב) שאילתות לגורמי הבטחון ואלו השיבו כי אין להם הערות.

ביום 20.2.02 התקבל במשרדי המשיב מכתב מיום 13.2.02 של המוקד להגנת הפרט, בשם המשיגים, שבו צויין כי המשיגים עברו לבית חדש בשכונת א-טור, ולמכתב צורף חוזה שכירות.

ביום 24.3.02 נדרשו המשיגים על ידי המשיב להמציא חוזה שכירות עדכני לשנים 2001-2002 וכן תלושי שכר של המשיג לשנים 2001-2002.

ביום 28.4.00 נשלחה שוב שאילתא למוסד לביטוח לאומי, וזה השיב כי לא נערכה חקירה עדכנית על המשיגים.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ביום 28.5.02 ביקש המשיב מהמשיגים להמציא מסמכים נוספים, להוכחת מרכז חיים בישראל.
ביום 30.5.02 נכח המשיג במשרדי המשיב ומסר כי מעסיקו אינו נותן לו תלושי שכר.
ביום 1.8.02 זימן המשיב את המשיגים לשימוע; השימוע נערך ביום 5.8.02 במשרדי המשיב, ובעקבותיו אושרה באותו יום הארכת היתר מת"ק.
בין לבין התקבלה, כידוע ביום 12.5.02, החלטת הממשלה מס' 1813 בדבר "הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ ולזרים ממוצא פלסטיני" (להלן: **החלטת הממשלה**).
מאז מקבל המשיג היתרי מת"ק תקופתיים.
כאמור, ביום 27.11.08 ביקש ב"כ המשיגים מהמשיב לשדרג את מעמד המשיג למעמד תושב ארעי, והבקשה נדחתה על ידי המשיב ביום 30.11.08, בהסתמך על חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן: **חוק הוראת השעה**).
ביום 21.1.09 הוגשה כזכור ההשגה, ובה התבקשה הוועדה, כאמור, להורות לרשות לשדרג את מעמד המשיג למעמד של תושב ארעי.

עיקרי טענות הצדדים

5. טענות ב"כ המשיגים התמקדו בעניין הבקשה לשדרג את מעמדו של המשיג למעמד של תושב ארעי בישראל, ולהעניק לו רשיון ישיבה ארעי מסוג א/5, במקום היתרי השחייה שניתנו לו עד עתה, דהיינו היתרי מת"ק.
6. ב"כ המשיגים טען, כי לאור הפסיקה שניתנה לאחרונה על ידי בית המשפט העליון, בעיקר בעע"ם 8849/03 דופש נ' מנהל מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים (טרם פורסם, ניתן ביום 2.6.08) (להלן: עניין דופש או הלכת דופש), יש מקום לשדרג את היתר המת"ק ואת המעמד שניתן למשיג ולהעניק לו מעמד של תושב ארעי. לשיטת ב"כ המשיגים, חלו טעות ו/או עיכוב בלתי מוצדק מצד המשיב בטיפולו בבקשת המשיגים לאיחוד משפחות, מאז הוגשה בשנת 1994 ועד אשר אושרה בשנת 1999, דהיינו כעבור כחמש שנים, וכן בטיפול המשיב בבקשת המשיג להארכת היתר המת"ק ובבקשתו לשדרוג מעמדו. אליבא דב"כ המשיגים, נקודת המוצא הראשונה היא מועד הגשת

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

הבקשה לאחמ"ש בשנת 1994 ועד לאישור הבקשה בשנת 1999 עברו להן 5 שנים שבהן בקשת המשיגים לא זכתה לטיפול ראוי; נקודת המוצא השנייה היא מועד אישור הבקשה לאחמ"ש ביום 15.10.99 ונקודת המוצא השלישית היא מועד קבלת היתר המת"ק הראשון ביום 20.10.99, ומאז שני מועדים אחרונים אלו חלפו להם עד להחלטת הממשלה מיום 12.5.02 למעלה מ-27 חודשים; לפיכך זכאי היה המשיג לשדרוג מעמדו עוד לפני המועד הקובע, כפי שביקש ביום 6.12.01; אי השדרוג נבע אפוא מעיכוב בלתי מוצדק ואו מחמת טעות מצד המשיב בטיפולו בעניין המשיג.

7. לעומת זאת, ב"כ המשיב טענה, בתשובתה להשגה, כי דין ההשגה להידחות בגין העדר עילה ולגופה. לטעמה של ב"כ המשיב, הבקשה לשדרוג מעמדו של המשיג סורבה כדין, ואי שדרוג מעמדו לא נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק בטיפול המשיב בבקשה; לפיכך, גם לפי פסק הדין בעניין **דופש**, אין מקום לשדרג את מעמד המשיג. ב"כ המשיב הדגישה, כי המשיב לא אישר את בקשת המשיג לשדרוג מעמדו, לפני כניסת החלטת הממשלה לתוקף; ומאז המועד הקובע של החלטת הממשלה לא ניתן על פי הדין – לאור החלטת הממשלה ולאור חוק הוראת השעה – לשדרג את מעמד המשיג. ב"כ המשיב ביקשה, אפוא, כי אדחה את ההשגה לגופה וכי לא אתערב בהחלטת המשיב.

דיון והכרעה

המסגרת הנורמטיבית

8. שיקול דעת שר הפנים וסמכויותיו

סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**) קובע, כי "מי שאיננו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה, תהיה ישיבתו בישראל על פי רשיון ישיבה לפי חוק זה". על פי סעיף 2 לחוק, מוקנית הסמכות למתן אשרות ורשיונות ישיבה בישראל - ובכלל זה אשרה ורשיון ישיבת-ארעי - לשר הפנים (או למי שהוסמך על ידו).

ביום 25.11.2008 התפרסמה בילקוט הפרסומים ברשומות (ילקוט פרסומים 5870) הודעת שר הפנים מיום 13.11.2008, כי מתוקף סמכותו לפי סעיף 16(א) לחוק

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

הכניסה לישראל, מעביר שר הפנים ליושב ראש הוועדה את סמכויותיו לפי סעיפים 2 (א) ו-ב, 3, 3א(א), (ב) ו (ג), 4, 5, 6 – לעניין מקרים פרטניים, ו-11 לחוק האמור.

ביום 11.12.2008 פורסם ברבים נוהל ועדת ההשגה לזרים, מס' 1.5.0001, אשר על-פיו הוקמה ופועלת הוועדה. נכון לעת הזו, מוסמכת הוועדה לדון בהשגות על החלטות לשכות רשות האוכלוסין הניתנות בשני הנושאים דלהלן, כמפורט בסעיף 3.1 בנהל:

- 1) בקשות למתן מעמד בישראל לבני זוגם של בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל, לפי סעיף 2(א)(4) לחוק הכניסה לישראל;
- 2) בקשות למתן מעמד בישראל, לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, הדנה ברישום ילדים שנולדו בישראל.

הלכה היא כי לשר הפנים נתון שיקול דעת רחב בהפעלת סמכויותיו על פי חוק הכניסה לישראל (בג"ץ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505, 520 (להלן: עניין קנדל); בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728 (להלן: עניין סטמקה); בג"ץ 4156/01 דימיטרוב נ' משרד הפנים, פ"ד נו(6) 289, 293; עניין חמדאן, בפסקה 9; עע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 16.3.09), בפסקה 5).

זאת, בהתאם לעקרון הריבונות, שלפיו המדינה רשאית להחליט מי ישהה בתחומה ומי לא, ומכוחו יש למדינה שיקול דעת רחב למנוע מזרים להיכנס לתחומה (ראו והשוו: בג"ץ 482/71 קלרק נ' שר הפנים, פ"ד כז(1) 113, 117; עניין קנדל, בע" 520; בג"ץ 1031/93 פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים, פ"ד מט(4) 661, 705; בג"ץ 4370/01 לפקה נ' שר הפנים, פ"ד נז(4) 920, 930).

שר הפנים הוא, אפוא, "שומר הסף" של המדינה, כלשונו של הנשיא אי ברק בבג"ץ 8093/03 ארטמייב נ' משרד הפנים, פ"ד נט(4) 577, בפסקה 11 (להלן: עניין ארטמייב).

עם זאת, שיקול דעתו של שר הפנים לעניין חוק הכניסה לישראל נתון לביקורת שיפוטית - כשיקול הדעת של כל רשות מינהלית אחרת - אם כי הביקורת היא מצומצמת יחסית, בשים לב לרוחב שיקול הדעת (ראו, למשל: עניין קנדל, בע" 528;

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

בג"ץ 3403/97 אנקין נ' משרד הפנים, פ"ד נא(4) 522, 525 (להלן: עניין אנקין);
בג"ץ 2828/00 קובלבסקי נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 21, 28; עניין חמדאן, בפסקה 9.

ככלל, מתוקף סמכותו על פי חוק הכניסה לישראל ובהעדר זכות קנויה לכל אדם לרכוש מעמד של תושב קבע בישראל, נוקט שר הפנים מדיניות מצמצמת לפיה אין מוענקת לזרים אשרה לישיבת קבע אלא במקרים חריגים ומשיקולים מיוחדים המצדיקים זאת. מדיניות כללית זו של השר עמדה במבחן הביקורת השיפוטית (ראו: עניין קנדל, בע' 521; בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15, 19; עניין אנקין, בע' 525; עע"ם 11358/05 נטיוסוב נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 25.11.07), בפסקה 5).

ומכאן לנושא איחוד המשפחות של בני זוג של תושבי-קבע (ושל ילדיהם).

על פי הפסיקה, הרציונאל העומד ביסוד הנכונות להעניק מעמד בישראל לבן זוג זר הנשוי (לאזרח או) לתושב של מדינת ישראל, וכן לילדיהם הקטינים הסמוכים על שולחנם, הוא רציונאל הומניטרי, שעיקרו הגנה על התא המשפחתי והרצון לאפשר לבני הזוג ולילדיהם לחיות יחדיו, תוך המשך מגורים בישראל עם בן הזוג הישראלי. על כן, על החלטה של משרד הפנים להתחשב ברציונאל ההומניטרי, בשיקול של שלמות התא המשפחתי, בכפוף להעדר מניעה פלילית או בטחונית ובשים לב לשיקולים ענייניים נוספים המתחייבים מהאינטרס הציבורי (כגון העדר ניגוד אינטרסים של בן הזוג הזר). החלטה בעניין זה, כמו כל החלטה של רשות מינהלית, צריכה להימצא בגדרו של מתחם הסבירות (ראו, למשל: עע"ם 7088/03 מחאמיד נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 1.3.04), בפסקה 4; עע"ם 5569/05 משרד הפנים נ' עויסאת (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 10.9.08); עת"מ (י-ם) 8715/08 שריטה נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 19.2.09), בפסקה 14).

עם זאת, נישואין עם תושב (או אזרח) ישראלי אינם מקנים לבן הזוג הזר זכות לישיבה בישראל באופן אוטומטי, ובוודאי לא לאלתר, ולשר הפנים גם הסמכות לבקר ולפקח על הליכי הקניית הזכויות לבן הזוג הזר, תוך שמירה על האינטרסים

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

הציבוריים ובעיקר על בטחון המדינה ועל שלום הציבור (ראו, למשל, והשוו: בג"ץ 754/83 רנקין נ' שר הפנים, פ"ד לח(4) 113, 116; עניין סטמקה, בע' 787-788; עניין דמיטרוב; עע"ם 9018/04 סאלם מונא נ' משרד הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 12.9.05), בפסקה 7).

ואכן, על-פי המדיניות שנקבעה על ידי משרד הפנים לפני שנים רבות ואשר אושרה בפסיקה, הן קבלת אזרחות והן קבלת אשרה לשיבת-קבע, במסגרת בקשה לאיחוד משפחות, של מי שאיננו אזרח או תושב, הנשוי לאזרח או לתושב, מחייבים עמידה בהסדרים מדורגים, למשך תקופות שונות – הליך מדורג לתקופה כוללת של חמש שנים ושלושה חודשים, ביחס לבן/ת זוג של תושב קבע, לעומת תקופה כוללת של ארבע וחצי שנים ביחס לבן/ת זוג של אזרח ישראלי. במהלך תקופת ההליך המדורג נבדקים, במשך כל שלב בהליך ובמעבר משלב אחד למשנהו, בעיקר השיקולים הבאים: כנות קשר הנישואין ותקפותו, קיום מרכז חיים בישראל והעדר מניעה בטחונית או פלילית (ראו, למשל: בג"ץ 2950/96 מוסא נ' שר הפנים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 23.3.97) (להלן: עניין מוסא); בג"ץ 3087/97 עישא נ' שר הפנים, תק-על 98(2) 834; עניין סטמקה; בג"ץ 2208/02 סלאמה נ' שר הפנים, פ"ד נו(5) 950 (להלן: עניין סלאמה); בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נו(3) 481; עת"מ (י-ם) 752/06 מעתוק נ' מנהל לשכת האוכלוסין בירושלים (פורסם באתר נבו, ניתן ביום 26.1.09)).

בעקבות ההתפתחויות הבטחוניות שחלו בישראל מאז חודש אוקטובר 2000, ביום 12.5.02 (להלן גם: המועד הקובע) התקבלה החלטת הממשלה, ונקבע בה, כי משרד הפנים לא יטפל עוד בבקשות חדשות של תושבי הרשות הפלסטינית לקבלת מעמד בישראל.

כשנה לאחר קבלת החלטת הממשלה, ביום 6.8.2003 התקבל בכנסת חוק הוראת השעה, אשר תוקפו ניתן להארכה והוא אכן הוארך על ידי הממשלה, באישור הכנסת, מספר פעמים, כך שהוא בתוקף גם כיום. בחוק זה עוגנו עקרונות החלטת הממשלה, ונקבע בו, בסעיף 2, כי שר הפנים לא יעניק אזרחות או רישיון לשיבה בישראל לתושב האזור.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

עם זאת, בחוק הוראת השעה נקבעו חריגים המאפשרים להעניק מעמד בישראל לתושבי האזור.

כך, למשל, סעיף 3 לחוק מתיר הענקת אשרות לתושב אזור שגילו מעל 35 שנים, או לתושבת אזור שגילה מעל 25 שנים, זאת לשם מניעת ההפרדה מבן הזוג השוהה כדין בישראל.

על תכליתו של חוק הוראת השעה ועל הרקע לחקיקתו עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 7052/03 **עדאלה** – **המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, ניתן 14.5.2006) (להלן: **עניין עדאלה**), שבו נדחו, בדעת רוב, העתירות נגד החלטת הממשלה ונגד חוקתיותו של החוק. על דעת רוב שופטי ההרכב המורחב, נתקבלה טענת המדינה לעניין זה ונקבע כי תכליתו של החוק היא תכלית ביטחונית. במילים אחרות, נקבע כי מטרת החוק היא להגן על המדינה מפני הסיכון הביטחוני שמשקף לה מאיחודי משפחות בין תושבי ישראל לבין תושבי האזור. זאת, בשל החשש ממעורבותם בטרור של בני המשפחה של תושבי האזור, שכניסתם לישראל או מתן מעמד להם בישראל, עלולים להיות מנוצלים לרעה על ידי ארגוני הטרור למטרותיהם (עניין **עדאלה**, בפסקה 79 לפסק דינו של הנשיא א' ברק, וכן בפסקה 98 לפסק דינו של המישנה לנשיא מ' חשין; כן ראו עניין **עויסאת**).

כמו כן, בעניין **עדאלה** נפסק, בדעת רוב השופטים, כי לבן הזוג הישראלי (האזרח או התושב הישראלי) מוקנית הזכות לחיי משפחה, ושזכות זו היא חלק מזכות היסוד החוקתית לכבוד, ועל כן כל פגיעה בה צריכה לעמוד בדרישת המידתיות (וראו גם בג"ץ 2028/05 **אמארה נ' שר הפנים**, תק-על 2006 (3) 154).

אי-שדרוג מעמד

9. על פי ההסדר המדורג אשר נהג לעניין מתן רישיון לישיבת קבע, כאשר אושרה בקשה לאיחוד משפחות, בשלב הראשון ניתן היתר מת"ק למשך שנה ולאחר מכן הוא הוארך למשך 15 חודשים נוספים, ובסה"כ אפוא למשך 27 חודשים. בתום 27 חודשים של היתרי מת"ק, ניתן רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 למשך שנה, אשר

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

הוארך פעמיים נוספות, למשך שנה בכל פעם; והכל, בכפוף להעדר מניעה פלילית או בטחונית וכן בכפוף להמשך קיום מרכז חיים בישראל, בכל שלב במסגרת ההליך המדורג. מכאן שבסה"כ נמשכה תקופת ההליך המדורג, ביחס לבקשה לקבלת רישיון לישיבת קבע, חמש שנים ושלושה חודשים (ראו, למשל, עניין מוסא ועניין סלאמה).

10. בהחלטת הממשלה (מס' 1813 מיום 12.5.02) נקבע בסעיף ב', ביחס לבקשות לאיחוד משפחות הנמצאות בתהליך המדורג, כי: "בתקופת הביניים יוארך תוקפו של היתר שניתן וזאת בכפוף להעדר מניעה אחרת. לא יהיה שדרוג למעמד גבוה יותר" (ההדגשה הוספה ואינה במקור).

11. עם חקיקת חוק הוראת השעה עוגנה החלטת הממשלה באופן סטוטורי, לרבות בעניין אי-השדרוג למעמד גבוה יותר.

סעיף 4 לחוק הוראת השעה סייג את הוראות סעיפי החוק האחרים, בעניין בקשות תלויות ועומדות לאיחוד משפחות.

סעיף 1(4) לחוק מתיר אך להאריך תוקפם של היתרים ורשיונות שהיו תקפים ערב תחילת תוקפו של החוק; וסעיף 2(4) לחוק מאפשר למפקד האזור ליתן היתרי שהייה זמנית – היתרי מת"ק – והיתרים אלו בלבד, למי שהגישו בקשות לאיחוד משפחות לפני החלטת הממשלה, ושטרם ניתנה בעניינם החלטה עד למועד הקובע (12.5.02); וכך מורה הסעיף:

"על אף הוראות חוק זה –

(1) רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, להאריך את תוקפו של רישיון לישיבה בישראל או של היתר לשהייה בישראל, שהיו בידי תושב אזור ערב תחילתו של חוק זה, בהתחשב, בין השאר, בקיומה של מניעה ביטחונית כאמור בסעיף 3ד;

(2) רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה זמנית בישראל לתושב אזור שהגיש בקשה להתאזרחות לפי חוק האזרחות או בקשה לרישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, לפני יום א' בסיוון התשס"ב (12.5.02) ואשר ביום תחילתו של חוק זה

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

טרם ניתנה החלטה בעניינו, ובלבד שלא תוענק לתושב כאמור, לפי הוראת פסקה זו, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא יינתן לו רישיון לשיבת ארעי או לשיבת קבע, לפי חוק הכניסה לישראל".

12. עם זאת, בעניין **דופש** נקבע, כי "ניתן יהיה לשדרג מעמדו של מבקש גם אם מעמדו לא שודרג לפני המועד הקובע וזאת אם אי השדרוג נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק אשר נבע מן המשיב".

13. בעע"ם 5534/07 **רגיב נ' שר הפנים** (טרם פורסם, ניתן ביום 16.7.08) החזיר בית המשפט העליון את התיק לבית המשפט לעניינים מינהליים, על מנת שישוב ויבדק נוכח המדיניות החדשה אשר מצאה ביטוייה בפסק הדין בעניין **דופש**, ובית המשפט הוסיף בין היתר כי: "עוד מסבים אנו תשומת הלב לחלוף הזמן ולהיסטוריה של הטיפול בנושא, שראשיתה ב-1995 (העתירה המינהלית הוגשה ב-2003), וכן לנסיבות לוח הזמנים ב-2002, דבר שמן הסתם יובא בחשבון – וכמובן איננו קובעים מסמרות – על ידי המשיבים בעת עיצוב עמדתם בבית המשפט לעניינים מינהליים".

14. בעקבות פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין **דופש** קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים, במקרים אחדים, בקשות של עותרים לשדרוג מעמדם, למרות שמעמדם לא שודרג עד המועד הקובע של יום החלטת הממשלה (12.5.02), מקום שלבית המשפט התברר כי אי השדרוג נבע מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים.

בעת"מ (י-ם) 8436/08 **עויסאת נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, ניתן ביום 14.9.08) (להלן: עת"מ **עויסאת**) הגיע בית המשפט למסקנה, כי "העותרים הצביעו על עיכוב בלתי-מוצדק של המשיב בטיפול בבקשתם לאיחוד משפחות. כך, גם אם נקודת המוצא היא תאריך אישור הבקשה (16.9.99) תוך התעלמות מ-5 השנים שחלפו מאז הגשת הבקשה ועד לאישורה". על כן, הוחלט כי יש מקום ליתן לעותרים רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5, בגדרי ההליך המדורג, ולמנות את פרק הזמן של 27 החודשים מיום אישור הבקשה **הראשונית** ומתן היתר המת"ק הראשון, באשר

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

סיום תקופת 27 החודשים חל לפני מועד החלטת הממשלה מיום 12.5.02; זאת, למרות שביום החלטת הממשלה טרם החליט משרד הפנים לשדרג את מעמד העותר לרשייון א/5, ותוך התעלמות מיום הגשת הבקשה להארכת היתר מת"ק, כאמור – לנוכח עיכוב בלתי מוצדק של משרד הפנים בהארכת היתר המת"ק, אף שהעיכוב נגרם בחלקו בשל השתהות גורמי הבטחון.

בעת"מ (י-ם) 413/03 **סעדה נ' מנהל האוכלוסין במזרח ירושלים** (פורסם בנבו, ניתן ביום 23.11.08) נקבע, כי בטיפולו של משרד הפנים בבקשתו של העותר לשדרוג מעמדו, שהוגשה ביום 20.11.01, נפל עיכוב בלתי מוצדק, כמובנו בהקשר של עניין **דופש**, וזאת משלא ניתנה תשובה לבקשה עד המועד הקובע (12.5.02), בחלוף קרוב ל-6 חודשים, אף אם העיכוב בטיפולו של משרד הפנים נבע מעיכוב בעמדת השב"כ.

כמו כן, בעת"מ (י-ם) 8228/08 **חרבאווי נ' שר הפנים** (טרם פורסם, ניתן ביום 1.3.09) (להלן: **עניין חרבאווי**), הוחלט להעניק לעותרת רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, למרות שבמועד החלטת הממשלה (12.5.02) טרם קיבל משרד הפנים החלטה לשדרג את מעמדה לרישיון לישיבת ארעי; זאת, באשר מיום אישור הבקשה (9.5.99) ועד ליום החלטת הממשלה חלפו יותר מ-27 חודשים וכן בגין כך שמשרד הפנים לא טיפל בבקשה כנדרש, הן בבקשה הראשונית והן בבקשה להארכת היתר מת"ק. בית המשפט היפנה להילכת **דופש** וציין, בין היתר, כי "המשיב השתהה שיחוי ניכר של למעלה מארבע שנים באישור הבקשה הראשונית לאיחוד משפחות...פרק זמן זה של כארבע שנים וארבעה חודשים לשם אישור הבקשה מהווה עכוב בלתי סביר לפי כל קנה מידה...".

המחלוקת העקרונית

15. המחלוקת בין ב"כ הצדדים הן עקרוניות בחלקן האחד ופרטניות בחלקן האחר.

בטרם אכריע במחלוקות הפרטניות, אתייחס למחלוקת העקרונית העיקרית בין ב"כ הצדדים.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

16. כזכור, ב"כ הצדדים נחלקו, בין היתר, על-אודות הרלוונטיות של התקופה שקדמה לאישור הבקשה לאחמ"ש, לעניין גורל הבקשה לשדרוג.

ב"כ המשיגים ביקש להסתמך (גם) על העיכובים שחלו לגישתו בטיפול משרד הפנים באישור הבקשה לאחמ"ש, מיום הגשתה בשנת 1994 ועד לאישורה לאחר כחמש שנים, בנוסף על העיכובים בטיפול בבקשה להארכת היתר מת"ק, מיום הגשתה בתאריך 11.9.2000 ואילך, וכן בטיפול בבקשה לשדרוג שהוגשה למשיב ביום 6.12.01.

לעומת זאת, לשיטתה של ב"כ המשיב, אין כל רלוונטיות לפרק הזמן שחלף בין מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש לבין מועד אישורה. לטעמה של ב"כ המשיב, לעניין יישומה של הלכת דופש, יש לבחון אך ורק את התקופה שבין מועד אישור הבקשה לאחמ"ש לבין המועד הקובע, ובמסגרתה יש לבדוק רק אם ארעו טעות או עיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בבקשה של המשיגים, במהלך התקופה האמורה, בעניין השדרוג בלבד.

לגבי המחלוקת העקרונית האמורה, בשאלת הרלוונטיות של התקופה שבין מועד הגשת הבקשה לבין מועד אישורה, נראה, כי אמנם, ככלל, התקופה האמורה אינה רלוונטית לעניין השדרוג, שכן ככלל רלוונטית לבקשה לשדרוג היא התקופה שלאחר אישור הבקשה לאחמ"ש ואילך.

אולם, כפי שעולה מעניין רג'וב וכן מעניין חרבאווי, במקרים מיוחדים יש לשקול להתחשב, באופן חריג, בכל ההיסטוריה של הטיפול בנושא הבקשה לאחמ"ש, לעניין השאלה אם אי השדרוג נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בבקשה כמכלול, דהיינו מבלי להתעלם גם מהתקופה שבין מועד הגשת הבקשה לאחמ"ש לבין מועד אישורה.

למעשה, מסקנה זו מתיישבת גם עם פסק הדין בעניין חתו, שבו נדונה שאלה אחרת, אם כי דומה במידה מסוימת לזו אשר בפנינו, דהיינו השאלה אימתי מתחיל ההליך המדורג ובעיקר האם ובאילו נסיבות ניתן לקצר את משכו. לעניין זה נקבע, כי הכלל הוא כי תקופת ההליך המדורג מתחילה מיום אישור הבקשה. עם זאת, בנסיבות מיוחדות, אם התברר כי הבקשה אושרה כדין וראויה היתה להתאשר קודם

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

משנתאשרה וכי רק מחמת רשלנות או טעות לא ניתן האישור במועד מוקדם יותר, יובא הדבר בחשבון לצורך שקילת קיצור תקופת ההליך המדורג. במילים אחרות, ככלל תקופת ההליך המדורג נמנית החל ממועד אישור הבקשה; אולם, במקרים מיוחדים ניתן באופן חריג להתחשב במעבר הזמן מאז הגשת הבקשה, אם לא היתה לכך הצדקה, ולקצר את התקופה של ההליך המדורג (ראו בג"ץ 5315/02 חתו נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ביום 4.12.02)).

מן הכלל אל הפרט

17. לאחר שבחנתי את עמדות הצדדים ואת מכלול הנסיבות במקרה מיוחד זה, הגעתי למסקנה כי דין ההשגה להתקבל.

מטבע הדברים, אתמקד להלן ביישום הלכת **דופש** על עניינו של המשיג.

בנסיבות המקרה דנא, הגעתי למסקנה כי דין הבקשה לשדרוג (בהסתמך על הלכת **דופש**) להתקבל, מהטעמים שיבוארו להלן.

18. אמנם, אין חולק, כי במקרה זה, במועד הקובע (לענין החלטת הממשלה ולענין חוק הוראת השעה, ה-12.5.02) לא היה למשיג מעמד של תושב ארעי.

עם זאת, ביום 20.1.02, דהיינו כארבעה חודשים לפני המועד הקובע, הסתיים מניין 27 חודשים מיום קבלת היתר מת"ק לראשונה על ידי המשיג (כזכור, עוד ביום 20.10.99).

יתירה מזו, בפועל היו ברשותו של המשיג היתרי מת"ק למשך 27 חודשים (מיום 20.10.99 ועד ליום 20.1.02) – עוד לפני המועד הקובע.

לא זו אף זו, הבקשה של המשיג לשדרוג מעמדו הוגשה למשיב עוד ביום 6.12.01 – כשישה חודשים לפני המועד הקובע.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

19. סלע המחלוקת הפרטני העיקרי בין ב"כ הצדדים נוגע לשאלה, האם אי-שדרוג מעמד המשיג (עד ליום הקובע) נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בעניינו של המשיג, כפי שגורס ב"כ המשיגים, אם לאו כטענת ב"כ המשיב.

20. מניתוח נסיבות המקרה דנא עולה, למעשה, כי מלבד התקופה הארוכה שנדרשה לצורך אישור הבקשה לאחמ"ש, אי-שדרוג מעמדו של המשיג נבע מהעיכוב באישור בקשת המשיג להארכת היתר מת"ק ובעיקר מהעיכוב הממושך באישור הבקשה לשדרוג, אשר כאמור הוגשה עוד ביום 6.12.01. זאת, שכן אילו אושרה בקשה אחרונה זו במועד סמוך, תוך חודשיים-שלושה מיום הגשתה, כפי שמן הראוי היה, כי אז מעמדו של המשיג היה משודרג זמן ניכר עוד לפני המועד הקובע.

נמצא, אפוא, כי אחת השאלות העיקריות הרלוונטיות לעניינו, היא האם העיכובים באישור בקשת המשיג להארכת היתר המת"ק ובמיוחד באישור הבקשה לשדרוג מצד משרד הפנים היו בלתי מוצדקים בנסיבות העניין, או האם העיכובים נבעו מחמת טעות, אם לאו.

מבחינה של נסיבות המקרה עולה, כי הסיבה העיקרית לעיכוב הממושך שחל באישור הבקשה של המשיג לשדרוג (מיום 6.12.01) נבעה מרצונו של המשיב לשוב ולוודא כי המשיגים ממשיכים לקיים מרכז חייהם בישראל – במיוחד בעקבות מכתב המוקד להגנת הפרט מחודש פברואר 2002, שבו הודיעו המשיגים למשיב כי הם עברו להתגורר בבית אחר בשכונת א-טור.

אכן, אין חולק כי אין מקום להיעתר לבקשה לשדרוג מעמד אלא אם כן המבקש ממשיך לקיים מרכז חייו בישראל.

עם זאת, במקרה זה נראה, כי המשיב חשד – בדיעבד בטעות – כי המשיגים העתיקו את מרכז חייהם מישראל, והוא שב וביקש מהם להמציא לו עוד ועוד מסמכים להוכחת מרכז חייהם בישראל; כאשר, בדיעבד התברר כי לא היה ממש בחשד זה.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

ניתן, אפוא, לומר כי העיכוב מצד המשיב באישור הבקשה של המשיג לשדרוג מעמדו נבע מחמת טעות.

מכל מקום, בפועל, היה **עיכוב בלתי מוצדק, במשך חודשים ארוכים**, יתר על המידה, בטיפולו של המשיב באישור הבקשה של המשיג לשדרוג מעמדו, החל מיום הגשתה בתאריך 6.12.01 ואילך, וזו הסיבה העיקרית לכך שמעמדו של המשיג לא שודרג לפני המועד הקובע.

21. משמתברר כאמור, כי המשיגים המשיכו כל העת בקיום מרכז חייהם בישראל וכן כי למשיג היו היתרי מת"ק למשך 27 חודשים לפני המועד הקובע ובהעדר מניעה פלילית או בטחונית – דין הבקשה לשדרוג היה להתקבל עוד לפני המועד הקובע ואי-שדרוג מעמד המשיג נבע, אפוא, מחמת טעות או מעיכוב בלתי מוצדק אשר נבע מן המשיב.

22. על כן, מתקיים במקרה זה המבחן שנקבע בהלכת **דופש** ודין ההשגה להתקבל.

יצויין, כי למסקנה זו הגעתי גם **בהתעלם** מפרק הזמן של כארבעה חודשים מיום הגשת הבקשה להארכת מת"ק (ביום 11.9.00) ועד לאישורה (ביום 3.1.01) וכן מפרק הזמן של כחמש שנים שחלף ממועד הגשת הבקשה לאחמ"ש (בשנת 1994) ועד לאישורה (כזכור הבקשה לאחמ"ש סורבה תחילה בגין סברה מוטעית של המשיב כי המשיגים אינם מקיימים מרכז חייהם בישראל כנדרש, ורק בעקבות ערר שהגישו השתכנע המשיב שהם אכן מקיימים מרכז חייהם בארץ ואישר את הבקשה).

23. העולה מן המקובץ, אפוא, הוא כי בנסיבות הכוללות של המקרה דנא, אי-שדרוג מעמדו של המשיג לפני המועד הקובע (של קבלת החלטת הממשלה), נבע מטעות או מעיכוב בלתי מוצדק מצד משרד הפנים בטיפולו בעניינו, כפי שהובהר לעיל.

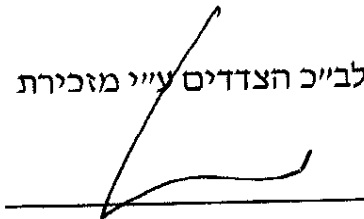
לכן, על פי הלכת **דופש**, יש לשדרג את מעמדו של המשיג למעמד של תושב ארעי.

מדינת ישראל
משרד הפנים
ועדת השגה לזרים

סוף דבר

24. ההשגה מתקבלת בזה, אפוא, ועל רשות האוכלוסין לשדרג את מעמדו של המשיג למעמד של תושב ארעי (מסוג א/5), כפועל יוצא מהלכת **דופש** ומיישומה על המקרה נשוא ההשגה.

ניתנה היום, ה-19 יולי 2009, כ"ז תמוז תשס"ט, ותועבר לב"כ הצדדים ע"י מזכירת הוועדה.



מרדכי לוי, עו"ד

יו"ר ועדת השגה לזרים