

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



המניסטריון

הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין

“The Ministry”

Violations of Human Rights
by the Ministry of the Interior's Population Registrar

תודה ל-Richard and Rhoda Goldman Fund על
תמיכתה הנדיבה, שאיפשרה הוצאת דו"ח זה.

כתיבה : עודד פלר

עריכה : נעמה ישובי

© כל הזכויות שמורות (2004)

האגודה לזכויות האזרח בישראל

ת"ד 34510 ירושלים 91000

www.acri.org.il

תוכן העניינים

5	הקדמה
6	על מינהל האוכלוסין
8	"הוכחות חותכות וחד משמעיות": על מדיניות הקניית תושבות ואזרחות בישראל
8	מבוא
8	תושבות והתאזרחות של מי שאינם יהודים
9	רשימות ישיבה
10	אזרחות
12	החברה הסודית: הוועדה הבין-משרדית לעניינים חריגים
13	ילדים שאחד מהוריהם ישראלי וההורה האחר אינו ישראלי
16	ילדים חסרי מעמד
16	ילדים של עולים ושל מתאזרחים
18	ילדים של תושבי ירושלים המזרחית
21	ילדים של מהגרים
24	פליטים, מבקשי מקלט ומחוסרי אזרחות
25	אגרת שהות יתר
26	ביטול מעמד
28	"חריג הומניטרי": על הפגיעה בזכות היסוד לחיי משפחה
28	מבוא
31	קשיים בהליך הסדרת מעמדם של בני זוג שאינם יהודים
32	התמשכות ההליך המדורג
34	דרישה בלתי אחידה של מסמכים
36	דחיית בקשות בלא נימוק
36	הצבת דרישות בלתי אפשריות ובלתי חוקיות
38	אגרות בלתי סבירות
39	פגיעה בהגשמת הזכות להינשא
41	רישום נישואין וגירושין בין ישראלים לבני זוג שאינם ישראלים
42	הפרת זכויות יסוד עם פירוק קשר הנישואין
44	הסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור
46	"מנועי טיפול": על עריצות הביורוקרטיה
46	מבוא
47	התשת הפונים באמצעים ביורוקרטיים
49	הנהלים הסמויים מהעין
51	מסורבי כניסה
52	שינויים במרשם

53 _____ הרשימות השחורות

55 _____ **המלצות**

57 _____ **נספחים**

57 _____ חוקים

57 _____ כניסה לישראל ורכישת מעמד

57 _____ מרשם אוכלוסין ותיעוד

57 _____ אמנות בין-לאומיות

58 _____ פסקי דין בהתדיינות האגודה לזכויות האזרח בענייני מינהל האוכלוסין

התדיינות עקרוניות של האגודה לזכויות האזרח (בענייני מינהל האוכלוסין) התלויות ועומדות

59 _____ בפני בתי המשפט בימים אלה

Error! Bookmark not defined. _____ **תגובת שר הפנים**

הקדמה

פקידי מינהל האוכלוסין מלווים את תושבי ישראל מיום לידתם ועד יום מותם. הם מנהלים את מרשם האוכלוסין, מנפיקים תעודות לידה ותעודות פטירה, תעודות זהות ודרכונים. בידיהם נתונה הסמכות לקבוע מי ייכנס לישראל ומי יגורש ממנה, ולהסדיר בנהלים את מעמדם של זרים בישראל. כך הפך ברבות השנים מינהל האוכלוסין במשרד הפנים למנגנון אדיר, האוצר בסמכויותיו את מימושן של הזכויות והחירויות היסודיות ביותר של תושבי ישראל.

מינהל האוכלוסין במשרד הפנים רואה עצמו "שומר החומות" שתפקידו להגן בכל מחיר על צביונה היהודי של מדינת ישראל. מדיניות זו מולידה הפרות בוטות של זכויות אדם. זמן רב אנו עדים למצוקתם של אלפים רבים שמינהל האוכלוסין במשרד הפנים רמס את כבודם, שמתחת רגליהם כל בסיס ליציבות אישית ומשפחתית, ועשה כל אשר לאל ידו להמאס עליהם את החיים במדינת ישראל. מינהל האוכלוסין עומד כיום בראש הרשימה המפוקפקת של רשויות ממלכתיות המפרות את זכויות היסוד של תושבי ישראל.

עניינים של מדיניות מוצהרת משמשים בערבוביה עם מדיניות שאינה פומבית ועם מנגנון ביורוקרטי ומסורבל. בעוד שפקידי מינהל האוכלוסין אינם נבוכים מביצוע המדיניות הגזענית של הממשלה והכנסת ביחס להקניית מעמד בישראל לפלסטינים ולערבים בכלל ("השד הדמוגרפי"), הרי שאת הקנאות הדומה, המופגנת כלפי מהגרים אחרים, מסווה המשרד בנהלים חשאיים ובמנגנוני התשה ביורוקרטיים.

בדו"ח זה נבקש לעמוד על סוגיות מרכזיות שעניינן הפרת זכויות אדם בידי משרד הפנים. נפתח בסקירת הליכי הסדרת מעמדם בישראל של מי שאינם יהודים, והקשיים המלווים הליכים אלה. לאחר מכן נעסוק במסע חסר התוחלת שהוא מנת חלקו של מי שמבקש להסדיר בישראל את מעמדם של בני משפחתו. נחתום בסקירת האמצעים הביורוקרטיים, המשמשים את פקידי משרד הפנים בניסיון לשבור את רוחם של הפונים בבקשה לקבל שירות.

בטרם נצא לדרך – הערה והבהרה.

הערה – קוצר היריעה לא איפשר דיון בסוגיות רבות ונוספות, הקשורות באופן ישיר במינהל האוכלוסין במשרד הפנים. משרד הפנים הוא שותף מלא של משטרת ההגירה בפעילות גירוש המהגרים חסרת העכבות, המתנהלת בחודשים האחרונים על פי החלטת הממשלה. משרד הפנים הוא שותפו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בכבילת מהגרי עבודה למעסיקיהם ובקביעת מעמדם של מהגרי עבודה בתקופת שהותם בישראל. משרד הפנים הוא שותפם של המשרד לקליטת עלייה ומשרד ראש הממשלה בטיפול בהגירתם לישראל של עולים מכוח חוק השבות, ובבעיות הכרוכות בבירור יהדותם ובהסדרת מעמדם בישראל. הוא גם שותפו של המשרד לענייני דתות בעניינים של המרת דת, ועוד ועוד. הדו"ח אינו עוסק בנושאים אלה.

בחרנו להתמקד בעיקר בהליכי רכישת מעמד בישראל, שאינם קשורים ביהודים, בבעיות מרשם ובבעיות הנובעות מן הביורוקרטיה המובנית.

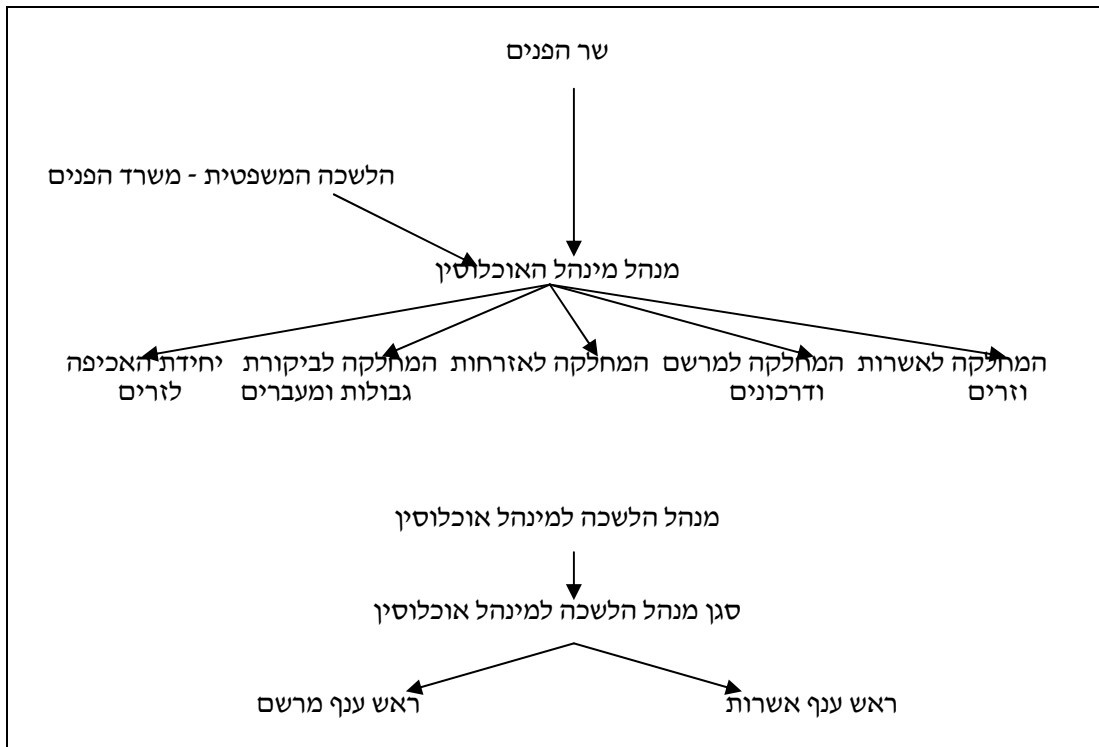
וכעת הבהרה – אף שנושאים רבים, העולים בסקירה, הם משפטיים באופיים, עשינו כמיטב יכולתנו להבהירם בשפה השווה לכל נפש. עם זאת, יש מקומות בהם לא היה מנוס משימוש בשפה משפטית, אף שזו עלולה להישמע צורמת לקורא (כך, למשל, השימוש במונח "זרים"). בשל מגבלות השפה העברית ההתייחסות היא בלשון זכר לא פעם ("ישראלים ובן זוגי"). האמור בלשון זכר חל, כמובן, גם על נקבה.

על מינהל האוכלוסין

מינהל האוכלוסין מבצע את תפקידו באמצעות מחלקות מטה המינהל ו-28 לשכות אזוריות, הפרוסות ברחבי הארץ. בראש המינהל משמש מנהל מינהל האוכלוסין. תחתיו פועלות מספר מחלקות, העוסקות בענייני מעמד ומרשם: המחלקה למירשם ולדרכונים מופקדת על נושאי הרישום והתייעוד; המחלקה לאשרות ולזרים מופקדת על מתן אשרות כניסה ורשיונות ישיבה זמניים לזרים; המחלקה לאזרחות מופקדת על ענייני אזרחות (רכישת אזרחות וויתור עליה). שלוש מחלקות נוספות עוסקות בעניינים טכניים (המחלקה לשירותי מידע, המחלקה למעקב ולפיקוח והמחלקה לתפעול ולבקרה). מטה מינהל האוכלוסין אחראי גם על מערך ביקורת הכניסה במעברי הגבול ועל יחידת האכיפה לזרים, הסמוכה למשטרת ההגירה, ואחראית על מתן צווי גירוש ("הרחקה") וצווי מעצר ("משמורת").

הסמכויות הנוגעות להסדרת מעמד בישראל – מהנפקת אשרות כניסה ורשיונות ביקור וישיבה, עבור בהקניית תושבות ארעית או קבועה ועד הענקת אזרחות – הוענקו כולן בחוק לשר הפנים. שרי הפנים האצילו את סמכויותיהם לפקידי מינהל האוכלוסין. אין פירוש הדבר, כי שר הפנים איבד דבר מסמכויותיו והוא אינו רשאי לקבל החלטות. אדרבה, שר הפנים אחראי למתרחש במשרדו, והוא שותף לעיצוב המדיניות, הגם שבפועל מתקבלות מרבית ההחלטות היומיומיות על ידי הדרג הפקידותי של המשרד.

אכן, שרים מתחלפים, באים והולכים, ואילו הפקידות לעולם נשארת, ולפקידות במשרד הפנים – סדר יום משלה. לצד הפקידות משמשת הלשכה המשפטית של משרד הפנים. גם זו שותפה בעיצוב המדיניות, ונהנית מגיבוי היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו בפרקליטות המדינה, הרואים את הדברים עין בעין עם הפקידות והלשכה המשפטית, ותומכים במדיניות שהללו משליטים.



"הוכחות חותכות וחד משמעיות": על מדיניות

הקניית תושבות ואזרחות בישראל

מבוא

אחד המאפיינים הבולטים של ריבונות המדינה הוא הסמכות להחליט מי יבוא בשעריה ומי יזכה בה למעמד של קבע. כוחה של המדינה לקבוע את תנאי הקבלה אליה מוכר במשפט הבין-לאומי ומשקף את ריבונותה. הטעמים העומדים ביסוד תנאי הקבלה יכולים להיות נעוצים בשימור הייחוד הלאומי והזהות התרבותית ובהגנה על הכלכלה ועל הבטחון.

יחד עם זאת, המשפט הבין-לאומי מעניק לזכויות האדם משקל גובר לעומת ריבונות המדינה, עד כדי הצדקת התערבות בענייניהן של מדינות, שאינן מכבדות זכויות אדם – גם בהקשרים של הגירה ומעמד. למשל, מדינות אינן רשאיות לדחות מפניהן פליטים, מבקשי מקלט ומחוסרי אזרחות, ומחויבות לתת מענה למצוקות הומניטריות. מדינות חייבות לכבד את הזכות לחיי משפחה ואת הזכות לרכוש אזרחות ולהגן עליהן.

**המשפט הבין-לאומי
מעניק לזכויות
האדם משקל גובר
לעומת ריבונות
המדינה, עד כדי
הצדקת התערבות
בענייניהן של
מדינות, שאינן
מכבדות זכויות
אדם.**

בחוק הישראלי נקבע מעמד מועדף וכמעט בלעדי להקניית מעמד ליהודים. חוק השבות וחוק האזרחות מעניקים אזרחות ישראלית באופן אוטומטי לכל יהודי¹ ולבני משפחתו הקרובים עד דור שלישי, אף אם אינם יהודים להלכה או למעשה. חוק השבות קובע כי "כל יהודי זכאי לעלות ארצה", ומחיל את הזכות לעלות לישראל גם על ילדו של יהודי ועל נכדו, וכן על בן זוג של יהודי, על בן זוגו של בנו ועל בן זוגו של נכדו. חוק האזרחות מקנה לכל עולה לפי חוק השבות אזרחות בישראל.

תושבות והתאזרחות של מי שאינם יהודים

הקניית מעמד בישראל למי שאינם יהודים מוסדרת בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ובחוק האזרחות, התשי"ב-1952. חוק הכניסה לישראל מסדיר את הכניסה לישראל ואת

¹ כפי שהוגדר בסעיף 4ב לחוק השבות, התשי"ב-1950: "מי שנולד לאם יהודיה או נתגייר, והוא אינו בן דת אחרת".

הישיבה בארץ של מי שאינו אזרח ישראלי או אינו מבקש להגר מכוח חוק השבות. חוק האזרחות מסדיר את הליכי רכישת האזרחות.

רשיונות ישיבה

חוק הכניסה לישראל מעניק לשר הפנים סמכות לתת שלושה סוגים של רשיונות לישיבה ממושכת בישראל²:

1. רשיון לישיבת ביקור (רשיון לתייר או רשיון עבודה זמני);
2. רשיון לישיבה ארעית (תושבות ארעית);
3. רשיון לישיבת קבע (תושבות קבע).

מי שקיבל רשיון לישיבת ביקור רשאי לעבוד בישראל אך ורק אם הדבר הותר במפורש. בעליו של רשיון שכזה אינו רשום במרשם האוכלוסין, אינו זכאי לתעודת זהות, אינו מבוטח בביטוח בריאות ממלכתי ואינו זכאי לגימלאות הביטוח הלאומי (למעט ביטוח אמהות, ביטוח תאונות עבודה וביטוח פשיטת רגל, אם הוא עובד בישראל).

שיקול הדעת בעניין מתן רשיונות ישיבה, הארכתם וקיצורם מסור כל-כולו לשר הפנים.

הרשיון ניתן לתקופה קצובה והוא פוקע גם עם יציאת בעליו מישראל. כדי לשוב לישראל, יש לקבל אשרת כניסה חדשה ורשיון ישיבה חדש. בעלי רשיון לישיבה ארעית (תושבים ארעיים) ובעלי רשיון לישיבת קבע (תושבי קבע) רשומים במרשם האוכלוסין, מחזיקים בתעודת זהות ישראלית, ומבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי ובביטוח סוציאלי.

תושבות ארעית ניתנת לתקופה קצובה ואם הרשיון אינו מוארך היא פוקעת. תושבות קבע פוקעת עם העתקת מרכז החיים מישראל (היעדרות מישראל לתקופה העולה על שבע שנים או רכישת תושבות קבע או אזרחות בארץ אחרת). תושבות טומנת בחובה לפי החוק גם חובת נאמנות למדינה, חובה לשרת שירות בטחון וחובות מס שונות. תושב אינו זכאי לדרכון ישראלי, ובמקומו מונפקת עבורו תעודת מעבר³. תושב קבע זכאי להשתתף בבחירות לרשות המקומית במקום מגוריו, אך אין לו זכות לבחור ולהיבחר לכנסת, והוא אינו יכול למלא תפקידים ציבוריים על פי דין (למשל, אינו יכול לכהן כשופט).

שיקול הדעת בעניין מתן רשיונות ישיבה, הארכתם וקיצורם מסור כל-כולו לשר הפנים. החוק אינו מטיל כמעט כל מגבלה על שיקול דעתו של שר הפנים במתן רשיונות ישיבה (למעט אורך

² סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל.

³ תעודת מעבר (Laissez Passer) היא מסמך נסיעה שניתן במקום דרכון, בדרך כלל למי שאינם אזרחים. נושא תעודת מעבר, שאינו אזרח, אינו נהנה מהגנה דיפלומטית של המדינה, שהנפיקה עבורו את המסמך, והתעודה, כשלעצמה, אינה מבטיחה את חזרתו אליה. התעודה מוגבלת על פי התנאים הקבועים בה.

התקופה הקצובה לרשיון לישיבת ביקור ולרשיון לישיבה ארעית), ואינו קובע קריטריונים למתן רשיונות או לסירוב לתת אותם. שר הפנים אף אינו נדרש לנמק סירוב לתת רשיון⁴.

משרד הפנים ממעט לתת רשיונות ביקור לתקופה ארוכה, מקמץ ברשיונות לישיבה ארעית וכמעט שאינו נותן כלל רשיונות לישיבת קבע. המדיניות היא שלא להעניק למי שאינם יהודים רשיונות לישיבת ממושכת או לישיבת קבע, אלא "במקרים חריגים מסיבות הומניטריות בהם קיימים שיקולים מיוחדים" וכשיש למדינת ישראל "אינטרס מיוחד במתן הרשיון לישיבת הקבע".

זהו קריטריון כללי, עמום ומצומצם. משרד הפנים אינו מבאר מהן הנסיבות ההומניטריות ומהם השיקולים המיוחדים, שבגינם יוענק למי שאינו יהודי מעמד בישראל.

התושבות היא הצורה הבסיסית ביותר של חברות במדינה, תנאי מיקדמי להתאזרחות ולהענקת אזרחות, ומפתח לבטחון אישי, תעסוקתי וסוציאלי. אף על פי כן הקריטריונים, שעל פיהם תוענק תושבות, אינם ברורים, אינם מעוגנים בתקנות, אינם מפורסמים ומשתנים חדשים לבקרים.

כך, למשל, בעבר ניתנו להורים קשישים של אזרחים ותושבים ישראלים, שאינם יהודים ואינם זכאים למעמד בישראל מכוח חוק השבות, רשיונות לישיבת קבע, הכוללים זכאות לביטוח בריאות ממלכתי. מדיניות זו בוטלה, וכיום מקבלים ההורים הקשישים לכל היותר רשיון לישיבת ביקור, שלבד מהיתר ישיבה ועבודה, אינו כולל דבר. הורים קשישים של אזרחים ותושבים ערבים אינם מקבלים רשיון כלל. שינויים קיצוניים אלה במערך זכויותיהם של ההורים הקשישים לא פורסמו מעולם. הם מתבררים למבקשי המעמד ולבני משפחותיהם הישראלים אגב ביקור בלשכה למינהל אוכלוסין.

אזרחות

אזרחות היא סטטוס המקנה זכויות במדינה ובזירה הבין-לאומית. אזרח, כמו תושב, זכאי ליהנות משירותי בריאות ציבוריים ומזכויות כלכליות וסוציאליות. שלא כמו תושב נהנה אזרח גם מזכות כניסה קבועה למדינה, מחסינות מפני גירוש ומזכות להשתתף בקבלת החלטות. מדינתו של האזרח מחויבת להגן עליו, והיא מייצגת אותו בזירה הבין-לאומית.

ואולם אזרחות אינה רק סטטוס, המעניק יתרונות. האזרחות היא מרכיב מכונן ומהותי של זהות אנושית וכבוד אנושי. היא מדגישה את השתייכותו התרבותית של אדם, את הקשר שלו לקהילתו ואת זיקתו לארץ מגוריו.

מתוך הכרה בין-לאומית בחשיבותו העליונה של סטטוס האזרחות להגשמת זכויות הפרט, להגנה עליו בזירה הבין-לאומית ולכבודו של האדם, הוכרה הזכות לאזרחות כזכות יסוד. סעיף 15(1) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (1948) קובע מפורשות, כי כל אדם זכאי

⁴ סעיף 9(ב) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1959.

לאזרחות. ההכרזה זכתה להכרה בחלק מן המדינות כמשפט בין-לאומי מנהגי, וסעיף 15 אומץ במסגרת החלטות שיפוטיות של מדינות רבות. גם בפסיקה בישראל הוכרה הזכות לאזרחות כזכות יסוד, ומדינת ישראל הצטרפה לשורה של התחייבויות בין-לאומיות, המגנות על הזכות לאזרחות⁵.

תושבים בגירים, שאינם יהודים ואינם בני זוג של אזרחים ישראלים, יכולים להפוך להיות אזרחים באחת משתי דרכים: התאזרחות או הענקת.

אדם שמבקש להתאזרח בישראל צריך לעמוד בתנאים הבאים⁶: עליו להיות מעל גיל 18; עליו להימצא בישראל ולהוכיח כי בשלוש שנים מתוך חמש השנים שקדמו להגשת הבקשה מרכז חייו היה בישראל; עליו לעמוד בתנאי הזכאות לשיבת קבע; עליו להוכיח כי השתקע בישראל או שיש לו כוונה להשתקע בה; עליו להפגין ידיעת-מה של השפה העברית; כמו כן עליו לוותר על אזרחות קודמת אם יש לו כזו, ועליו להצהיר אמונים למדינת ישראל. בנסיבות מסוימות (למשל, שירות בצה"ל או שיתוף פעולה עם כוחות הבטחון) אפשר לפטור מבקש מחלק מן התנאים או מכולם⁷. יחד עם זאת, עמידה בתנאים אלה אינה מבטיחה קבלת אזרחות. חוק האזרחות מקנה גם בעניין זה לשר הפנים שיקול דעת האם לאשר את ההתאזרחות⁸.

עוד נותן חוק האזרחות לשר הפנים שיקול דעת האם להעניק אזרחות בישראל "לתושב ישראל הנמצא בישראל, שהשר שוכנע כי הוא מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה, והוא או בן משפחתו שירתו שירות פעיל בצבא הגנה לישראל, או פעלו פעולה של ממש לקידום הבטחון, הכלכלה או עניין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות כאמור היא מעניינה המיוחד של המדינה"⁹.

גם קטינים יכולים להפוך להיות אזרחים ישראלים באחת משתי דרכים אלו. התאזרחותו של אדם מקנה אזרחות גם לילדו הקטין, שנמצא עימו¹⁰. שר הפנים רשאי להעניק אזרחות לקטין תושב ישראל שהוריו ביקשו שתוענק לו אזרחות¹¹.

בפרק זה נעסוק במספר קבוצות של אנשים החיים בקרבנו, ובאופן שבו משרד הפנים מונע מהם רכישת מעמד – תושבות ואזרחות – בישראל.

⁵ מדינת ישראל שותפה לאמנות בין-לאומיות, המעגנות את הזכות לאזרחות, ואת איסור ההפליה בהענקת האזרחות (ראו פירוט בנספחים לדו"ח זה). על מעמדה של הזכות לאזרחות בדין הישראלי: בג"ץ 2757/96 אלראי נגד שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 22.

⁶ סעיף 5(א) לחוק האזרחות.

⁷ סעיף 6 לחוק האזרחות.

⁸ סעיף 5(ב) לחוק האזרחות.

⁹ סעיף 9(א)(4) לחוק האזרחות.

¹⁰ סעיף 8 לחוק האזרחות.

¹¹ סעיף 9(א)(1) לחוק האזרחות.

החבורה הסודית: הוועדה הבין-משרדית לעניינים חריגים

בקשות לרכישת מעמד של קבע בישראל נבחנות על ידי ועדה בין-משרדית. מי חבר בוועדה הבין-משרדית? כיצד פונים אליה? היכן ומתי היא מתכנסת? האם אפשר להעלות בפניה טענות? מהם הטעמים שעל יסודם מתקבלות החלטותיה? כיצד מקבלים את החלטותיה? אלה כמה מהסודות הכמוסים ביותר במשרד הפנים.

בוועדה חברים נציגים של משרד הפנים, שירות הבטחון הכללי, משטרת ישראל, משרד הדתות, משרד החוץ, משרד הבריאות, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי ולשכת הקשר הממשלתית. הוועדה אמורה להתכנס במשרד הפנים אחת לחודשיים, ואולם היא מתכנסת לעתים רחוקות יותר. מועדי ישיבותיה אינם מפורסמים, אי אפשר להופיע בפניה, ולא ידוע מהם שיקוליה.

לכאורה, הוועדה הבין-משרדית אמורה לדון אך ורק בעניינים חריגים ויוצאי דופן, שאינם עומדים בקריטריונים הרגילים, ואולם, למעשה, חוץ מהקניית מעמד לבן זוגו של אזרח או תושב ישראלי, הורה קשיש של אזרח או תושב, או ילד להורה ישראלי – אין קריטריונים אחרים להקניית מעמד. אדם זר, שאינו משתייך לאחת הקבוצות הללו, אינו יכול לרכוש מעמד של קבע בישראל ללא אישורה של הוועדה הבין-משרדית. אף על פי כן, כיוון שפעילותה לוטה בערפל, אין אדם מן היישוב יכול לדעת, כי באפשרותו לפנות לוועדה. מעטים מן הנתקלים בקושי להסדיר את מעמדם יודעים לספר, כי פקיד זה או אחר בלשכה למינהל אוכלוסין, שרחמיו נכמרו עליהם, הציע "לכתוב מכתב" שיעביר ל"וועדת חריגים", שאולי תואיל למצוא פתרון למצוקתם.

בקשות לקבלת מעמד יש להגיש ללשכה האיזורית למינהל אוכלוסין. אף שהלשכה מחויבת לקבל כל בקשה שמוגשת לה, רבים נדחים מיד ונמסר להם שאינם עומדים בקריטריונים ואינם זכאים למעמד. לעתים ניתנת התשובה בחלוף זמן מה, לאחר שנבחנה בלשכה או במטה מינהל האוכלוסין.

המבקש אינו יודע, אם כן, שבקשתו הועברה לדיון בוועדה הבין-משרדית, אם בכלל הועברה, מתי הועברה ומתי תינתן תשובה, אם תינתן תשובה. גם הפקידים המטפלים בלשכה, לאחר שהעבירו את הבקשה לדיון בפני הוועדה, אינם יודעים מתי תתכנס ומתי תינתן תשובה, אם בכלל.

**הוועדה הבין-משרדית
אמורה לדון ולהחליט
בכל הבקשות
החריגות, אך אין לה
כלל קריטריונים
ידועים לקבוע מהו
מקרה חריג
ויוצא דופן.**

לעתים מעבירים הפקידים בלשכות את הבקשות מיוזמתם לטיפולה של הוועדה. לפעמים עושה זאת פקיד במטה מינהל האוכלוסין. עורכי-דין יודעי ח"ן וארגוני זכויות אדם, שהתמחו בעניין,

טורחים לציין על גבי בקשות שמוגשות ללשכות למינהל אוכלוסין, כי הן מיועדות לוועדה הבין-משרדית, וזאת מתוך תקווה שהבקשה תמצא את דרכה לגורמים שעשויים לקבל החלטה. האם הבקשות מגיעות ליעדן? איש אינו יודע. התשובה, כאמור, ניתנת (אם ניתנת) בלשכה.

הוועדה הבין-משרדית אמורה לדון ולהחליט בכל הבקשות החריגות, אך אין לה כלל קריטריונים ידועים לקבוע מהו מקרה חריג ויוצא דופן. הניסיון מלמד כי רוב "הבקשות החריגות" הן עניינים שכוחים למדי, שראוי לקבוע לגביהם מדיניות, כגון בקשה של אדם זר, שהוא הורה לקטין ישראלי, להסדיר את מעמדו בישראל; בקשה של בן בגיר לאזרחים ישראליים, לרכוש מעמד בישראל; או בקשה של ילדים שבגרו בארץ לרכוש מעמד בישראל.

ילדים שאחד מהוריהם ישראלי והורה האחר אינו ישראלי

שלוש נשים הרות מובהלות לחדר הלידה, מלוות בבני זוגן : האחת – אזרחית מדינת ישראל. בן זוגה גם הוא אזרח. השניה – אזרחית ישראל. בן זוגה אינו ישראלי. השלישית – אינה ישראלית. בן זוגה אזרח.

בצאתם את חדר הלידה פונים ההורים המאושרים אל משרד הרישום בבית החולים, לרשום את הפעוט. בני הזוג הראשונים, שניהם אזרחים, מתייצבים בפני הפקיד. בני הזוג אינם נשואים, והפקיד מושיט לגבר לחתימתו טופס "הצהרת אבהות". הגבר חותם על ההצהרה, והפקיד מוסר בידי בני הזוג "הודעת לידה".

**משרד הפנים מפלה
לרעה ילדים שאחד
מהוריהם אזרח
ישראלי והאחר אינו
ישראלי. הוא מסרב
לרשום את שם האב
במרשם האוכלוסין
על בסיס הצהרת
אבהות ודורש מהם
"הוכחה חותכת וחד
משמעית" בדיקת
רקמות**

על גבי ההודעה רשום מספר הזהות של התינוק, ורשומים שמות הוריו. בחלוף זמן-מה פונים ההורים ללשכה למינהל אוכלוסין, לרשום את התינוק במרשם האוכלוסין, ולקבל בעבורו תעודת לידה. הילד אזרח והוריו רשומים.

ניגש אל הפקיד הזוג השני – האם אזרחית ישראלית והאב אינו ישראלי. הגבר מבקש להצהיר על אבהותו. הפקיד ממאן לקבל את ההצהרה. לאם נמסרת "הודעת לידה". על גבי המסמך רשומים מספר הזהות של הפעוט ושמה של האם. שמו של האב אינו רשום. האם תוכל לקבל תעודת לידה, שעליה לא יופיע שמו של האב. הילד אזרח. יש לו אם, אך בעיני מדינת ישראל אין לו אב.

ניגש אל הפקיד הזוג האחרון. האם אינה ישראלית והאב אזרח. הפקיד ממאן לקבל הצהרת אבהות מן הגבר. בידי ההורים לא נמסר דבר. הפעוט אינו נרשם, והוריו אינם נרשמים. הילד אינו אזרח. בעיני מדינת ישראל הילד הוא זר, על אף שהוא בן לאזרח ישראלי.

לפי הנחיות מינהל האוכלוסין, כאשר שני ההורים אזרחים ישראלים או כאשר האם אזרחית ישראלית, הילד יירשם לאחר לידתו כאזרחי ישראל. ואולם, כאשר האם אזרחית ישראלית והאב זר, אין לקבל הצהרת אבהות. האב יירשם רק על בסיס "הוכחות חותכות וחד משמעיות" או על פי פסק דין, המצהיר על אבהותו.

גם כאשר רק האב הוא אזרחי ישראלי יש צורך ב"הוכחות חותכות וחד משמעיות" או בפסק דין הצהרתי לצורך הרישום במרשם. בתי החולים הונחו, שלא להעניק מספר זהות לילד שנולד לאזרחית זרה. האגודה לזכויות האזרח טיפלה במקרים רבים של הורים שכאלה, האחד אזרחי ישראלי והאחר אינו ישראלי, ובילדם המשותף. משרד הפנים מפלה לרעה הורים וילדים אלה לעניין הרישום במרשם האוכלוסין. הוא ממאן לקבל הצהרות אבהות מאבות ישראליים ומאבות זרים. הילדים והאבות יירשמו רק על בסיס "הוכחות חותכות וחד משמעיות", שמשמעותן פסק דין הצהרתי, המבוסס על בדיקת סיווג רקמות.

" היא אזרחית ישראל. ר' הגיע לישראל בסוף שנות ה-90 כתייר. י' ור' הכירו בישראל וכעבור מספר חודשים נישאו. עוד בטרם אושרו נישואיהם הרתה י'. ר' תמך בה בחודשי הריונה, ליווה אותה לבדיקות והבהיל אותה לבית החולים, כאשר נתקפה צירי לידה. כחודשיים לאחר הלידה פנו ההורים למשרד הפנים בנתינה כדי לקבל תעודת לידה. להפתעתם, שמה של י' הופיע בתעודה, אך שמו של ר' נעדר ממנה. בני הזוג ביקשו לברר מדוע לא נרשם ר', ומה עליהם לעשות כדי שיירשם. נמסר להם, שכיוון שי' הרתה עוד בטרם הייתה נשואה לר', אין מכירים בהודעתם בדבר אבהותו. כדי שר' יירשם כאביו של הפעוט עליהם להמציא "ראיות חותכות וחד משמעיות" להורות או פסק דין של בית משפט המצהיר על אבהותו, ומבוסס על בדיקת רקמות. י' ור' השתוממו נוכח התשובה. הפקידים הכירו אותם היטב, והיו עדים למהלך ההריון, שכן הם פנו שוב ושוב ללשכה במשך חודשים רבים בבקשה להסדיר את מעמדו של ר' בישראל. בלית ברירה שבו י' ור' ללשכה ומסרו תמונות משותפות ומכתבי קרובים ומכרים, המעידים על הקשר ביניהם, כדי לשוב ולהוכיח כי הם בני זוג. דבר לא הועיל. ההוכחות שמסרו, נאמר להם, אינן "חותכות וחד משמעיות", ומשרד הפנים לא שוכנע, כי ר' הוא אבי הילד. אם ברצונכם לרשום את ר', נמסר לבני הזוג, עליכם להמציא פסק דין, המבוסס על בדיקת רקמות. י' ור' נעלבו עד עמקי נשמתם. הדרישה לערוך בדיקה להוכחת הורותם המשותפת מטילה ספק בזוגיותם ובכשרות הקשר ביניהם, ופוגעת בכבודם. הם הוריו של בנם המשותף, הם מגדלים אותו בצוותא, וחיים חיי משפחה. פנייה לערכאות לשם קבלת פסק דין הצהרתי כרוכה בעלויות גבוהות (שכר טרחת עורך-דין ואגרת בית המשפט). בדיקת רקמות עולה כ- 3,000 ש"ח ואינה כלולה בסל הבריאות. האין דרך לבד מפנייה לבית המשפט? בעקבות עתירה לבג"ץ נאות משרד הפנים לרשום את ר' כאבי הבן, אך העניין העקרוני תלוי ועומד¹².

מדיניות זו של משרד הפנים פוגעת בכבודן של משפחות אלה, משפילה אותן, ואינה נותנת כל משקל לזכויותיהם של קטינים ולטובתם. מצב דברים זה פוגע בילד ובאב. בהכרה באבהות כרוכים ענייני ירושה, מזונות ואמצעים כלכליים שיבטיחו את רווחתו של הילד. אדם שמצהיר

¹² בג"ץ 2222/04.

כי הוא אב נוטל על עצמו חובה משפטית כבדה – לכלכל את הילד, לדאוג לכל מחסורו ולהעמיד את טובתו בראש מעייניו. משרד הפנים אינו נותן לכך כל משקל. על ידי כך, האינטרסים הקנייניים והחומריים של הילד, המושפעים השפעה ישירה מהקשר שלו להוריו, אינם מוגנים כהלכה. אב שאינו רשום עלול למצוא עצמו נעדר יכולות משפטיות לפעול לטובתו של ילדו. הוא עלול להיתקל בקושי לרשום את ילדו לבית ספר, לפתוח בעבורו חשבון בנק, להוציא מן המדינה ולקבל החלטות לגבי ילדו במצב חירום רפואי. לשיטתה של מדינת ישראל, אם יקרה, חלילה, דבר לאימו של הילד הוא ייוותר יתום, ללא אפוטרופוס חוקי, שידאג לזכויותיו. גרוע מכך מצבו של ילד, אשר אביו אזרחי ישראל ואמו זרה. במקרה כזה מונע משרד הפנים לחלוטין את רישום הילד במרשם האוכלוסין ואינו מעניק לו אזרחות ישראלית.

א', אזרחי ישראל, ושי, אזרחית זרה, הם הוריה של ז'. א' ו-שי הכירו בסוף שנת 2002, ולאחר זמן מה עברו להתגורר יחדיו ברמת-גן. עוד בטרם נולדה ז' פנו ללשכה למינהל אוכלוסין ברמת-גן וביקשו לקבל "אינטר-ויזה" (אשרה לצאת מישראל ולהיכנס אליה) עבור שי, על מנת שיוכלו לצאת ולהינשא. לצורך כך המציאו ללשכה מכתב המתאר את נסיבות היכרותם והוכחות לחיים משותפים (תמונות, חשבונות, חוזה שכירות וכו'). הטיפול בבקשתם נמשך זמן רב, ובחודש יוני 2004 נולדה בתם. פקידי הלשכה ברמת-גן סרבו לרשום את ז' כבתו של א'. היא נותרה מחוסרת אזרחות. א' ו-שי נאלצו לממן את עלות הטיפולים הרפואיים בבתם הפעוטה. בתשובה לפנייה בעניין רישומה של ז' השיבה הלשכה המשפטית של משרד הפנים כדלקמן: "כאשר מדובר באם שאינה אזרחית ישראלית ואין חזקת אבהות לאב ישראלי, אנו דורשים הוכחות חותכות וחד משמעיות לאבהות. הטעם לכך נעוץ בעובדה שלא עסקינן בסוגיה מרשמית גרידא, כי אם בקביעת מעמדו של הילד. הכרה בו כבנו של אזרחי ישראל מקנה לו אזרחות אוטומטית. פרט למקרים חריגים ביותר, בהם ההוכחה החותכת ניתנת ממקור אחר (כגון: מקום בו ההריון הוא תוצאה של הפריה מלאכותית ויש על כך אישורים רפואיים מתאימים, או מקום בו מדובר בילד שני לבן זוג, שהעובדה שילדם הראשון אכן משותף הוכחה באמצעות בדיקה גנטית), אנו דורשים פסק דין הצהרתי, הקובע כי הישראלי הוא אכן האב, כאשר במסגרת הדיונים בבית המשפט אנו מבקשים כי הקביעה תעשה רק לאחר קבלת תוצאות הבדיקה הגנטית". שר הפנים, אברהם פורז, התערב לרישומה של ז', ואולם הלשכה המשפטית של משרד הפנים – בשלה. א', שי ובתם התינוקת עתרו בסיוע האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ¹³. הבת נרשמה רק בחודש נובמבר 2004, והיא בת חמישה חודשים.

ילד שאינו נרשם סמוך לאחר לידתו עלול להפוך מחוסר אזרחות. זהו מצב פסול שכן מחוסר אזרחות אינו זכאי להגנה חוקית על כל אותן זכויות, הדורשות מסגרת חברתית שתספק אותן: שירותי בריאות ורווחה, וחסינות מפני גירוש מהמדינה. משמעות הדברים היא שילדם של אב

¹³ בג"ץ 10533/04.

ישראלי ואם זרה אינו מקבל מספר זהות, ולמעשה אינו יכול לקבל את זכויותיו הבסיסיות ביותר, וזאת על אף שעל פי החוק הוא אמור להירשם כאזרח ישראלי, בהיותו צאצא לאזרח ישראלי¹⁴.

מדיניותו זו של משרד הפנים עוצבה בשנים האחרונות בשיתוף משרד המשפטים. בעבר לא היו פני הדברים כך. הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה משנת 1976 קובעת, כי לפי סעיף 4 לחוק האזרחות, "הרי מי שנולד כשאביו או אמו היו אזרחים ישראלים, הוא אזרח ישראל מלידה, ואין נפקא מינה אם הלידה הייתה לפני הנישואין של ההורים או לאחר נישואיהם". זאת ועוד - "אין כל דבר בחוק האזרחות, בלשונו או בכונתו, המצדיק פירוש אשר היה מגביל את האב והאם האמורים בסעיף 4 לחוק, לאב ואם הנשואים זה לזה בנישואין כשרים דווקא".

ילדים חסרי מעמד

על פי נתוני משרד הפנים, בישראל חיים אלפי ילדים שמעמדם אינו מוסדר. מדובר, בין היתר, בילדים של מהגרי עבודה, בילדים פלסטינים החיים בישראל, בילדים שהגיעו לישראל בגפם במסגרת תוכניות לקליטת עולים, והפכו חסרי מעמד לאחר שנפלטו מן המסגרות החינוכיות בהן למדו, ובילדים שהגיעו עם הוריהם וננטשו או התייתמו בטרם הוסדר מעמדם. כאשר למתאזרח בישראל (למשל בן זוג שאינו ישראלי של אזרח ישראלי) יש ילדים מקשר קודם, דורש ממנו משרד הפנים להמציא מסמך מאת ההורה הביולוגי האחר של הילדים, לפיו הוא מסכים להתאזרחות ילדיו בישראל, או פסק דין, לפיו הוענקה להורה המבקש אפוטרופסות בלעדית. לעתים קרובות ניתן הקשר ואי אפשר לאתר את ההורה האחר, והילדים נותרים חסרי מעמד.

מדינת ישראל מחויבת להגן על כל הילדים החיים בתחומה, ללא הפליה משום סוג שהוא, ולהבטיח כי טובתם תהיה השיקול הראשון העומד לנגד עיניה. להלן נבקש להביא דוגמאות לשלוש קבוצות של ילדים, שמשרד הפנים מקשה על הסדרת מעמדם בישראל.

ילדים של עולים ושל מתאזרחים

קבוצה גדולה במיוחד ש"נופלת בין הכסאות" הם ילדיהם של עולים מכוח חוק השבות ושל מתאזרחים (למשל, בני זוג של אזרחים ישראלים).

חוק השבות חל על יהודי, על בנו של יהודי ועל נכדו של יהודי. נכדים של יהודים ובני זוגם זכאים לעלות לישראל ולרכוש בה אזרחות אף אם הם הורים לילדים שאינם זכאי שבות. כך קורה - והדבר שכיח עקב גל העלייה המסיבי ממדינות חבר העמים - שבישראל חיות משפחות שבהן ההורים הם אזרחים ישראלים, וילדיהם, אשר היגרו עימם לישראל, אינם אזרחים

¹⁴ סעיף 4 לחוק האזרחות.

ישראלים. חוסר האחידות בסטטוס המשפחתי בולט עוד יותר כאשר הילדים מחוסרי האזרחות הופכים אחים ואחיות לילדים ישראלים, כאשר נולדים להורים ילדים בישראל. נהלי משרד הפנים קובעים, כי נינים של יהודים, המהגרים לישראל כקטינים עם הורים זכאי שבות, מתחילים בהליך התאזרחות מדורג. במסגרת ההליך המדורג מקבלים הילדים הנינים תושבות ארעית למשך ארבע שנים. אם בסיומן של ארבע השנים הם עודם קטינים – מוענקת להם אזרחות ישראלית¹⁵. אם בתום ארבע השנים הם בגירים – הם רשאים להתחיל בהליך התאזרחות בעצמם¹⁶. אם יעמדו בתנאי ההתאזרחות, יזכו באזרחות ישראלית. אלא שבפועל מדיניות מוצהרת זו אינה מתקיימת, שכן משרד הפנים ממתין עד שאותם קטינים יגיעו לבגרות. התאזרחות בגירים היא הליך סבוך, שאחד מתנאיו הוא ויתור על אזרחות קודמת, או הוכחה שהמבקש יחדל להיות אזרח של מדינה אחרת, לכשיהיה אזרח ישראלי. משרד הפנים עומד על דעתו, שכדי להשלים את הליך ההתאזרחות יש להמציא אישור על ויתור כאמור, והליך ההתאזרחות מופסק בשעה שתושבים צעירים אלה נכשלים בניסיונם להשיג את האישור (על פי רוב מטעמים ביורוקרטיים הקשורים במדינות הזרות, ובראשן אוקראינה).

חוק האזרחות מסמיך את שר הפנים לפטור מן הצורך להמציא אישור כאמור, אלא שמשרד הפנים מסרב לעשות שימוש בסמכות זו, אלא בשעה שעניינו של צעיר שכזה מגיע לדיון משפטי. האגודה לזכויות האזרח עתרה לבג"ץ בדרישה שייקבעו קריטריונים לפטור מן הדרישה להמציא אישור ויתור על אזרחות קודמת במקרים שבהם אי אפשר לעשות כן. פרקליטות המדינה הודיעה לבית המשפט, כי העניין הובא בפני שר הפנים, אברהם פורז, אשר החליט שאין מקום לקבוע קריטריונים¹⁷. בית המשפט קיבל את עמדת שר הפנים וסרב להתערב.

ראוי להעיר, כי שר הפנים, אברהם פורז, החליט שיש להעניק אזרחות ישראלית לכל צעיר ששירת בצה"ל. בחודש אוגוסט 2004 גם תוקן חוק האזרחות ונקבע, כי מי שהשלים 18 חודשי שירות סדיר, ולא קיבל פטור משירות צבאי בשל הרשעה בדין או מטעמי אי התאמה, יהיה פטור מן התנאים להתאזרחות¹⁸. החלטת השר והתיקון לחוק מקלים אמנם על צעירים רבים, שמשרתים בצה"ל ואינם עומדים בתנאי ההתאזרחות, ואולם, לטעמנו, השירות הצבאי אינו יכול לשמש קריטריון בלעדי להקניית אזרחות, ואין להתנות קבלת אזרחות ישראלית בשירות צבאי. צעירים אלה, שהיגרו עם הוריהם, הופכים ישראלים לכל דבר לאחר תקופת מה בישראל. אזרחותם הזרה, אם נותרה להם כזו, אינה אפקטיבית. על פי רוב אין להם כל קשר עם מדינת המוצא, וזו אינה מחויבת כלפיהם. מתוך הכרה בזכות היסוד לאזרחות, ובזכותם לחיי משפחה עם הוריהם ואחיהם במדינה בה קבעו את מרכז חייהם, יש לוודא, כי לאחר שהות של שנים ספורות בישראל, ירכשו אזרחות ישראלית, וזאת ללא קשר לשאלה האם השלימו 18 חודשי שירות, קיבלו פטור משירות, שוחררו בשל אי התאמה, או לא שירתו כלל.

¹⁵ סעיף 9 לחוק האזרחות קובע, כי שר הפנים רשאי להעניק אזרחות לקטין תושב על פי בקשת הוריו.

¹⁶ על פי תנאי סעיף 5 לחוק האזרחות.

¹⁷ בג"ץ 9404/02 ליפביאק נגד שר הפנים (לא פורסם).

¹⁸ סעיף 6(א)(1) לחוק האזרחות.

חמור עוד יותר מצבם של צאצאים ממערכות יחסים קודמות של בני זוג של עולים או של בני זוג לאזרחים ישראלים. על פי מדיניותו המוצהרת של משרד הפנים, ילדים קטינים לאזרחים ישראלים יכולים לרכוש בישראל מעמד של תושבים, אם הם חיו עם הוריהם, שרכשו מעמד בישראל, שנתיים לפחות לפני הגיעם לישראל. קטין שקיבל מעמד של תושב יכול ברבות הימים לרכוש אזרחות ישראלית מכוח הענקה על פי בקשת הוריו, או להתאזרח בישראל עם הגיעו לבגרות. אלא שהלכה למעשה מקשה משרד הפנים על ילדים אלה לרכוש מעמד. לא פעם, ננקטת סחבת מכוונת בטיפול בבקשות, וזאת רק כדי שהמבקש יגיע לגיל 18. אדם, שהגיע לגיל בגרות, ואין לו כל מעמד בישראל, הוא שוהה בלתי חוקי, ואפשר לדרוש ממנו לעזוב ואף לגרשו. כך, למשל, ארע בעניינה של י'.

י' נולדה בברית המועצות. הוריה נפרדו בילדותה, ומאז אין לה כל קשר עם אביה הביולוגי. אימה של י' נישאה בשנית, וי' גדלה בבית אימה ובן-זוגה, שגידל אותה כבתו. בן זוגה של האם יהודי. י' ואימה אינן יהודיות. בשנת 2001 עלו ההורים לישראל, וקיבלו אזרחות מכוח שבות. חודשים ספורים לאחר מכן, עם סיום שנת הלימודים, הצטרפה אליהם י', שהייתה אז בת 17. לאחר שהגיעה לישראל פנתה י' ללשכה למינהל אוכלוסין בנתניה והגישה בקשה לקבל מעמד בישראל. בקשה זו לא נענתה, אלא לאחר שמלאו לה 18. או אז נדרשה לעזוב את ישראל לאלתר. ליי אין לאן לשוב. סבתה שבאוקראינה, אצלה התגוררה מספר חודשים לפני הגיעה לישראל, חולה מאוד ואינה מחזיקה עוד בדירה. אימה ובן זוגה הם קרובי משפחה היחידים. פניות האגודה לזכויות האזרח למשרד הפנים בעניינה של י', לא נענו. בחודש יוני 2004 נעצרה י' בגין שהייה שלא כדין. עניינה מתברר כיום בבית המשפט.

העמדה השכיחה שנוקט משרד הפנים היא שאין כל דרך חוקית להסדיר את מעמדם של ילדים, שאינם זכאי שבות. למרבה הצער, מתנער משרד הפנים מן הזכות לאזרחות ומן הזכות להגנה על המשפחה של צעירים אלה, ואינו עושה שימוש בסמכויותיו. הסמכויות ושיקול הדעת המסורים למשרד הפנים רחבים דים כדי למצוא פתרון לבעייתו של כל ילד.

ילדים של תושבי ירושלים המזרחית

גם ילדיהם של תושבי קבע עלולים להיוותר ללא כל מעמד, וככל שהדבר נוגע לילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית זהו עניין שבשגרה. ילדים של תושבי קבע ערבים – בעיקר תושבי ירושלים המזרחית – אינם נרשמים עם לידתם, אלא נערכת בדיקה היכן הילד נולד והיכן מרכז החיים של הילד והוריו. על ההורים להגיש בקשה לרישום ילדם, וזו עלולה להתברר במשך חודשים ושנים.

ילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית אינם נרשמים בשל מכלול גורמים: שינוי תכופ במדיניות משרד הפנים, התנאים הפיזיים בלשכה למינהל אוכלוסין בירושלים המזרחית, ריבוי

טפסים והליכים ביורוקרטים מתישים, עלותם הגבוהה של הליכי הרישום ופרשנות משרד הפנים להוראות החוק והתקנות, שתכליתה למנוע את רישום הילדים.

מדיניותו של משרד הפנים בעניין הקניית מעמד לילדיהם של תושבי קבע ידעה תהפוכות רבות. כמו בעניינים רבים אחרים המדיניות לא פורסמה והיא התגלתה תוך כדי ביצועה בפועל.

בעבר לא הבחין משרד הפנים בין ילדים של תושבים שנולדו בישראל לבין ילדים שנולדו מחוץ לישראל, אף שהדין עורך הבחנה שכזו. על פי תקנה 4 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 ילד של תושב שנולד בישראל זכאי אף הוא להיות תושב. ילד של תושב שנולד מחוץ לישראל זכאי להפוך להיות תושב על פי שיקול דעתו של משרד הפנים.

בעבר העניק משרד הפנים תושבות רק לילד שאביו הוא תושב, בעוד ילדים שרק אימם היתה תושבת לא נרשמו ולא רכשו מעמד. בשנת 1989 פסל בג"ץ מדיניות זו, וקבע כי על משרד הפנים להקנות תושבות גם לבנה של אם תושבת, אם מרכז חייו של הילד בישראל¹⁹. בפועל המשיך משרד הפנים לרשום ילדים שאביהם תושב, ונמנע בדרך כלל לרשום ילדים שרק אימם תושבת קבע. יתרה מזו, משרד הפנים הנחה את בתי החולים לשלוח למינהל האוכלוסין בשטחים הודעת לידה לגבי תינוק שאמו תושבת קבע ואביו תושב השטחים, על מנת שהתינוק יירשם שם, ויקבל מספר זהות של תושב שטחים. מספר הזהות הפלסטיני היווה מאוחר יותר עילה לסרב לרשום את הילד.

בין השנים 1994-1996 סרב משרד הפנים לרשום ילדים שאחד מהוריהם אינו תושב, והתנה את הרישום בהליך "איחוד משפחות". בשנת 1996 השתנתה המדיניות ומשרד הפנים הפריד בין הליך הרישום להליך הסדרת מעמדו של ההורה שאינו תושב ישראל, ושב וקבע הליך לרישום הילדים. בשנת 1998 החל משרד הפנים להעניק לילדים שרק אימם תושבת קבע תושבות ארעית לשנה אחת בלבד במקום להעניק להם תושבות קבע. מדיניות זו שונתה בסוף שנות התשעים, ומשרד הפנים נכון היה להקנות לילדים שרכשו תושבות ארעית תושבות קבע בכפוף להוכחה, כי מרכז חייהם של הילד ושל האם בישראל. לא ברור עד היום כמה ילדים שנרשמו כתושבים ארעיים לא ידעו על אפשרות הסדרת מעמדם ולא הפכו תושבי קבע. הדבר יודע, יש להניח, כשימלאו לילדים אלה 16 שנים, בשעה שיפנו בבקשה לקבל תעודת זהות, ויגלו שאינם תושבים.

בשנת 2001 שב משרד הפנים להעניק לילדים שרק אחד מהוריהם תושב קבע מעמד של תושבים ארעיים, והפעם לשנתיים. בהמשך שינה משרד הפנים את המדיניות והחיל אותה רק על ילדים שנולדו מחוץ לישראל (למשל, באחת השכונות הסמוכות לירושלים או בגדה המערבית). גם בעניין זה לא ידוע איזה מעמד רכשו אותם ילדים בחלוף שנתיים. משרד הפנים קבע שוב, כי על ההורים להגיש בקשה ל"איחוד משפחות" על מנת שילדם יזכה לתושבות ישראלית.

¹⁹ בג"ץ 48/89 עיסא נגד מנהלת הלשכה האזורית למינהל אוכלוסין, פ"ד מג(4) 573.

בעקבות עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים נקבע בשנת 2004 נוהל חדש להקניית מעמד לילדים של תושבים, שנולדו מחוץ לישראל. על פי הנוהל, הילדים רוכשים מעמד במסגרת "הליך מדורג". על ההורים להגיש בקשה ל"איחוד משפחות". עם אישור הבקשה רוכש הילד תושבות ארעית למשך שנתיים. בתום השנתיים זכאי הילד לתושבות קבע בכפוף להגשת בקשה, להוכחת מרכז חיים בישראל ובהעדר התנגדות של גורמי הבטחון.²⁰

ילדים רבים אינם נרשמים בשל חסמים ביורוקרטים. עוד נרחיב בהמשך על-אודות הלשכה למינהל אוכלוסין בירושלים המזרחית, והקשיים הניצבים בפני הנזקקים לשירותיה. רבים אשר אינם מצליחים לעבור את המשוכות הביורוקרטיות, לא מספיקים לרשום את ילדיהם, אלא לאחר שנים. משרד הפנים קבע, כי ילד יכול לרכוש תושבות רק אם הוגשה בקשה לרושמו סמוך לאחר לידתו. בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים פסל את מדיניות משרד הפנים, וקבע כי תכליתה של מדיניות הסדרת מעמדם של ילדי תושבים לשמור על שלמות התא המשפחתי, ועל כן אין הבדל בין מי שמבקש מעמד סמוך ללידה לבין מי שמבקש מעמד כעבור זמן.²¹

למכשולים הביורוקרטים מצטרפות עלויות גבוהות, שרבים מן הפונים אינם יכולים לעמוד בהן. עבור הטיפול בבקשה לרישום ילד, שנולד מחוץ לישראל, נדרשים ההורים לשלם אגרה בסך 585 ש"ח. בנוסף לשיעורה הגבוה של האגרה נדרשים ההורים להוכיח את מרכז חייה של המשפחה באמצעות הוכחות שונות ומשונות, ובהן תצהירים החתומים בפני עורך-דין. מי שידו אינה משגת לשלם את האגרה ולשכור שירותיו של עורך-דין אינו יכול לרשום את ילדו.

בשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל להקפיא את הטיפול בבקשות להקניית מעמד לתושבים פלסטינים. בעקבות זאת, הופסק הטיפול ברישום ילדים של תושבים, שנולדו מחוץ לישראל. מאז נחקק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, האוסר על הקניית מעמד בישראל לפלסטינים (על החוק ועל השלכותיו נרחיב בפרק הבא), משרד הפנים ממאן להקנות תושבות לילדיהם של תושבי קבע שנולדו בשטחים או שנרשמו במרשם האוכלוסין בשטחים עם לידתם. חוק זה מאפשר מתן מעמד לילדים עד גיל 12 ובמקרים מיוחדים, ואולם משרד הפנים מסרב להקנות לילדים תושבות, וכל שהוא נכון לאשר הוא מתן היתר זמני של רשויות הצבא לשהות בישראל. מדובר ברשיון הדומה לרשיון לתייר. הילד רשאי, אמנם, לשהות בישראל עם הוריו, ואולם הוא אינו רשום במרשם האוכלוסין, אינו מבוטח בביטוח בריאות ממלכתי ואינו מבוטח במוסד לביטוח לאומי.²²

²⁰ עת"מ (ירושלים) 402/03 ג'ודה נגד שר הפנים.

²¹ עת"מ (ירושלים) 577/04 אלקורד נגד שר הפנים.

²² עוד בנושא זה ראו אתר האינטרנט של "המוקד להגנת הפרט" (<http://www.hamoked.org.il>) תחת הקישור: תושבות ירושלים – רישום ילדים.

ילדים של מהגרים

סוגיית מעמדם של ילדים חסרי מעמד שבגרו בישראל החלה מעסיקה את משרד הפנים בתקופה האחרונה, בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם של ארבעה צעירים, ילדי מהגרי עבודה, שנולדו, גדלו ובגרו בישראל, ואין להם כל מעמד בארץ.

בהגיעו של אדם לבגרות, מוסדר מעמדו בישראל, אף מבחינה משפטית פורמלית, בנפרד ממעמד הוריו. כבגיר עומד הוא בזכות עצמו, אוטונומי לכל דבר ועניין, בעל זכויות וחובות. העתירה שהגישה האגודה²³ עוסקת בבחורים ובבחורות צעירים, אשר גדלו והתחנכו בבת-ספר בישראל, והשתלבותם בחברה ובתרבותה מוחלטת. ישראל היא ביתם ובישראל מרכז חייהם. אלה אנשים, המנותקים הלכה למעשה מארצות אזרחותם של הוריהם, ואשר על פי זהותם ותפיסתם העצמית הם ישראלים לכל דבר ועניין. שהותם הבלתי חוקית בישראל נכפתה עליהם בצעירותם, לפעמים בלידתם, על ידי הוריהם.

עם בגרותם הופכים צעירים אלה אנשים נטולי זכויות. הם חיים בה ללא כל מעמד חוקי, חוששים כל העת שיעצרו בידי המשטרה ויגורשו מהארץ. הם אינם זכאים לעבוד באופן חוקי בישראל, ועל כן עובדים, בדרך כלל, בעבודות כפיים מזדמנות. אין להם אפשרות לעבוד בעבודות אחרות ולפתח קריירה ההולמת את כישוריהם. הם אינם מבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי, ואינם זכאים לתמיכה של המוסד לביטוח לאומי. הם חוששים לצאת את גבולות המדינה שמא לא יותר להם לשוב.

העתירה, המבקשת להסדיר את מעמדם של ילדים חסרי מעמד בישראל, הוגשה בחודש פברואר 2002. העותרים ביקשו לקבל תושבות קבע בישראל, ולקבוע ככלל, שאדם שאינו ישראלי, אשר שהה בישראל במשך רוב שנותיו כקטין, וישראל היא מרכז חייו, זכאי בהגיעו לבגרות לקבל רשיון לישיבת קבע בישראל.

סמוך לאחר הגשת העתירה התמנה אברהם פורז לשר הפנים. השר פורז החליט לקבל את בקשתם של העותרים. בתאריך 11.5.03 כתב השר למנהל מינהל אוכלוסין, שיש להודיע לבית המשפט, שילדים של מהגרי עבודה, אשר הגיעו לגיל 16 לפחות, ושהו בישראל בין גיל 10 לגיל 16, יקבלו בישראל תושבות קבע או אזרחות. כן הורה השר, כי מינהלת ההגירה לא תפעל לגירוש בני משפחתם של צעירים אלה, וכי ההורים והאחים יקבלו מעמד של עובדים זרים בישראל לכל ימי חייהם.

ימים ספורים לאחר מכן, בתאריך 20.5.03, פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, לראש הממשלה, אריאל שרון, במכתב שעניינו החלטותיו של השר פורז בענייני אזרחות. היועץ המשפטי לממשלה טען, ששר הפנים יצר שינוי כולל במדיניות ההגירה של מדינת ישראל, ופתח את שעריה בפני זרים רבים, שאינם זכאי שבות, ושאינן להם, על פי היועץ המשפטי לממשלה, טעמים מיוחדים, שיש בהם כדי לזכותם במעמד בישראל. מדובר בצעד חריג מטעמו של יועץ משפטי ובהתערבות בעניינים של מדיניות, הנתונים לשיקול דעתו של

²³ עת"מ (תל-אביב) 1113/03.

השר. בעקבות פנייתו זו של היועץ המשפטי לממשלה, סוכלה יוזמתו של השר. בחודש ינואר 2004 החליטה ממשלת ישראל להקים ועדת שרים שתדון בעניינים שונים של מינהל אוכלוסין, ובהם סוגיית ילדי מהגרי העבודה. ועדת השרים התכנסה מאז פעמים אחדות, אולם עד למועד כתיבת שורות אלו לא התקבלה החלטה.

סוגיית מעמדם של צאצאי מהגרים, הנולדים או מוצאים עצמם בשלב מוקדם של חייהם במדינה שהיא ביתם בה בשעה שהוריהם זרים בה – מעסיקה מזה שנים מדינות מערביות רבות, המהוות יעד להגירה. רוב המדינות המערביות נוקטות צעדים שונים לעידוד האינטגרציה של ילדי המהגרים ולמציאת פתרונות משפטיים להסדרת מעמדם באופן קבוע.

דרכי רכישת מעמד של קבע משתנות ממדינה למדינה בהתאם לאופייה (מדינת הגירה או מדינת לאום) ודין האזרחות הנוהג בה: "דין הקרקע" (jus soli), לפיו כל מי שנולד בשטח המדינה הופך לאזרח מיד עם היולדו (ארה"ב, קנדה וניו זילנד); "דין הדם" (jus sanguini) המעניק אזרחות רק לצאצא של אזרח המדינה (גרמניה, הולנד, צרפת ושוודיה); או דין המהווה שילוב בין השניים (בריטניה ואוסטרליה).

ילד שנולד בבריטניה או באוסטרליה להורים זרים, השוהים בבריטניה ללא אשרה, זכאי לאזרחות ביום הולדתו העשירי, אפילו הוריו שוהים שלא כדין. זרים אחרים, שלא נולדו בבריטניה או באוסטרליה, יכולים לרכוש תושבות קבע, ולאחר מספר שנות תושבות להתאזרח.

בגרמניה נולדים מדי שנה בשנה כמאה אלף "ילדים זרים". כדי להתמודד עם מצוקת ילדי המהגרים התחוללה בשנת 2000 רפורמה בחוק האזרחות. בעקבות הרפורמה ילד להורים זרים, שנולד בגרמניה, רוכש אזרחות גרמנית בלידתו, אם אחד מהוריו תושב גרמניה לפחות שמונה שנים. מי שנולד בהולנד ומתגורר בה בקביעות, יכול עם בגרותו ועד גיל 25 להפוך אזרח הולנדי על ידי הצהרה. "חוק הדור השלישי" קובע, כי ילד שנולד להורה, שנולד בהולנד, ואשר הוריו חיו בהולנד – זכאי לאזרחות הולנדית עם לידתו. החוק הצרפתי מחיל אף הוא את עיקרון הדור השלישי – מי שנולד בצרפת להורה זר שנולד אף הוא בצרפת – מקבל אזרחות אוטומטית מיד עם לידתו. זר שנולד בצרפת להורים זרים הופך לאזרח צרפתי עם בגרותו. מי שנולד בשוודיה או חי בשוודיה מרבית חייו, שוודיה היא מדינת התושבות שלו והוא מעורה בחברה, יכול לרכוש אזרחות בהליך פשוט.

בארצות-הברית, בקנדה ובניו-זילנד, הנשלטות על ידי עיקרון "דין הקרקע", זוכים כל הילדים לאזרחות אוטומטית מיד עם היוולדם, ללא קשר למעמדם של הוריהם. מי שהגיע בשלב מאוחר יותר של חייו יכול לרכוש מעמד של קבע, ומאוחר יותר להתאזרח²⁴.

Citizenship in a Global World, edited by Atsushi Kondo (Great Britain: Palgrave, 2001);²⁴ Challenging Ethnic Citizenship, edited by Daniel Levi and Yfaat Weiss (New York: Berghahn Books, 2002), Pp. 76- 81.

פליטים, מבקשי מקלט ומחוסרי אזרחות

מדינת ישראל היא צד לאמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים. פליט הוא אדם הנמצא מחוץ לארץ אזרחותו, ובגלל פחד מבוסס להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת אינו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ, או אינו רוצה בכך בגלל הפחד להיות נרדף²⁵. פליט ייחשב גם אדם, אשר עקב המאורעות האמורים נמצא מחוץ לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע, והוא מחוסר אזרחות, ואינו יכול לחזור לאותה ארץ או אינו רוצה בגלל הפחד להיות נרדף²⁶.

פליט זכאי להגנה בין-לאומית. האמנה אוסרת על מדינה לגרש משטחה פליט אלא בשל סיבות הקשורות בבטחון או בסדר הציבורי, ורק לאחר הליך תקין הקבוע בחוק. חל איסור לגרש או להחזיר פליט אל גבולות הארצות, שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה, מן הטעמים שבגינם הפך להיות פליט, אלא בשל סכנה למדינה ולציבור או שהאדם הורשע בדין בפשע חמור במיוחד (הפעלתם של סייגים אלה חייבת להיעשות באופן מידתי לסיכון הצפוי לו, אם יוחזר למקום בו צפויה לו סכנה)²⁷.

פליט זכאי לשורה של זכויות יסוד: חופש הדת, החזקה בקניין, זכות להתארגן, זכות גישה לערכאות, זכות לעבוד, זכות ליהנות מחינוך יסודי, זכות ליהנות משירותי רווחה, ועוד.

מדינת ישראל חתמה על האמנה ועל הפרוטוקול לאמנה (המאריך את תחולת האמנה בזמן). האמנה, אמנם, לא אומצה בחוק, אולם על פי כללי הפרשנות המשפטיים, בית משפט בישראל, המפרש דבר חקיקה הנוגע לפליטים, חייב להעדיף פירוש המקיים את הוראותיה.

עד שנת 2002 לא פעלה מדינת ישראל ליישום הוראות האמנה. אמנם, במהלך השנים קלטה ישראל פליטים במספר "פעולות יזומות" של מחווה הומניטרית, למשל כמה עשרות פליטים וייטנמים נקלטו בישראל בשנת 1977, ומאה פליטים מבוסניה הוזמנו על ידי ממשלת ישראל במהלך שנות התשעים, ואולם לא כונן מנגנון פורמלי להתמודדות עם הצורך לטפל בעניינם של פליטים.

בשנת 2001 נקבע "נוהל הסדרת טיפול במבקשי מקלט", והוקמה ועדה (בין-משרדית, כמובן) בסמוך למינהל האוכלוסין, שתפקידה להמליץ על מתן מעמד לפליטים. על פי הנוהל, כדי שאדם יוכר כפליט עליו לזכות ראשית בהכרה של משרד הקורספונדנט (הנציג) בישראל של הנציב העליון לפליטים של האו"ם. מי שנציבות האו"ם בישראל הכירה בו כמבקש מקלט, הראוי להגנה, זכאי לרשיון ישיבה ועבודה בישראל, ועניינו מובא בפני ועדת הפליטים. זו יכולה להמליץ להעניק לו רשיון ישיבה בישראל, ושר הפנים הוא שמחליט. כ-40 פניות מגיעות לנציבות האו"ם בישראל בכל יום, אך רק כ-200 בני אדם הוכרו אי-פעם כפליטים וזכו למעמד

²⁵ על פי סעיף 1(א)(2) לאמנה.

²⁶ באמנה נקבעו מספר קטגוריות של אנשים, שלא יזכו בהגנה על אף שהם עונים על ההגדרה "פליט".

²⁷ סעיפים 32-33 לאמנה.

במדינת ישראל; כ-250 הוכרו כמבקשי מקלט מדיני; כ-650 בני אדם ממדינות, בהן מתחוללים קרבות בימים אלה (סיירה לאון, ליבריה, חוף השנהב וקונגו), הוכרו כמבקשי מקלט זמניים. הלכה למעשה, בודדים זוכים בהכרה ובמעמד. אין כל אפשרות לערער על החלטת נציבות האו"ם שלא להכיר באדם כמבקש מקלט, ומשרד הפנים מסתמך על קביעת הנציבות באופן מוחלט. מי שזוכה להגנת האו"ם זכאי אמנם לקבל רשיון ישיבה ועבודה, ואולם רשיון זה אינו מעניק זכאות לזכויות סוציאליות, כמו ביטוח בריאות, סיוע בדיור וכו'.

ההליכים במשרד הפנים ובוועדה מתמשכים תקופה ארוכה מאוד ואינם פומביים. הוועדה מתכנסת אחת לחודש, ובכל פעם נידונים בפניה 15 מקרים. בוועדה חברים נציגים של משרדי הממשלה השונים. הם אינם בקיאים בנושא ואינם מכירים את הוראות האמנה, ולהם אינטרס ברור – להגביל ככל האפשר את מספר הזרים שיזכו למעמד בישראל²⁸.

חוסר המקצועיות והעדר הקריטריונים בוטים עוד יותר כאשר מדובר במחוסרי אזרחות. מחוסר אזרחות הוא אדם שאינו מוכר כנתין של מדינה כלשהי. חוסר אזרחות אינו פליטות. מחוסר אזרחות, במקרים רבים, אינו נרדף על ידי איש. הסיבות לחוסר אזרחות שונות ומגוונות: אדם שלא נרשם עם לידתו; אדם שנולד להורים זרים במדינה, שבה מוענקת אזרחות לילדיהם של אזרחים בלבד, בעוד שהוריו הם אזרחי מדינה אחרת, בה מוענקת אזרחות רק למי שנולד בשטחה; פירוק מדינות; נטילה שרירותית של אזרחות וכו'.

כך, למשל, ברחבי הנגב חיים עשרות בדווים מחוסרי אזרחות, אשר לא נרשמו מעולם. על פי נתוני נציבות האו"ם, במתקני המשמורת בישראל עצורים עשרות רבות של אנשים ששהייתם אינה חוקית, אך אי אפשר לגרשם מישראל. יש ביניהם אזרחי מדינות ברית המועצות לשעבר, אשר איבדו את אזרחותם עם התפרקותה.

על אף מעמדה הרם של זכות היסוד לאזרחות, ועל אף העובדה שאי אפשר לגרש מחוסרי אזרחות מישראל, אין חוסר אזרחות כשלעצמו מהווה קריטריון להקניית מעמד בישראל (אלא אם מדובר במחוסר אזרחות שנולד בישראל)²⁹. האגודה לזכויות האזרח מטפלת במקרים אחדים של בני אדם, מחוסרי אזרחות, אשר שוחררו ממתקני המשמורת לאחר חודשים ארוכים, משהתברר שאי אפשר לגרשם מישראל. למרות זאת משרד הפנים מסרב להסדיר את מעמדם. הם אינם רשאים לעבוד, ואינם זכאים לביטוח בריאות ולזכויות סוציאליות.

אגרת שהות יתר

אחת הדרכים ששימשו את משרד הפנים מספר שנים, כדי למנוע הסדרת מעמדם בישראל של מבקשי מעמד הוא קנס בגין "שהות יתר". מדובר בקנס בסך 75 ש"ח עבור כל חודש, בו שהה מבקש המעמד בישראל שלא כדין. דרישה זו הופנתה אל פליטים ומבקשי מקלט מדיני,

²⁸ עוד בנושא זה ראו ענת בן-דור ורמי אדוט, "מדינת ישראל – מקלט בטוח? בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ובמבקשי מקלט" (אוניברסיטת תל-אביב ורופאים לזכויות אדם, 2003).

²⁹ סעיף 4 לחוק האזרחות.

שביקשו לקבל רשיונות ישיבה בישראל, אל בני זוג של אזרחים ישראלים, שביקשו להסדיר את מעמדם, אל מהגרי עבודה, שנפגעו בתאונות עבודה ונזקקו לרשיונות ישיבה לצורך קבלת גמלאות וטיפולים רפואיים, ואל אזרחים ישראלים ובני זוגם הזרים, שביקשו לרשום את ילדיהם במרשם האוכלוסין. משרד הפנים עיגן את הדרישה לתשלום קנס במסגרת תקנה הקובעת אגרה בעד "הארכה למפרע של רשיון הישיבה"³⁰. אגרה זו נגבתה בנוסף לאגרה המשולמת בעד כל שירות ושירות.

בשנת 2004 עתרה האגודה לבג"ץ נגד גביית האגרה³¹. בעתירה הובא סיפור של משפחה של מבקשי מקלט (אב, אם ושתי בנותיהם הפעוטות), הנהנית מהגנת הנציב העליון לפליטים של האו"ם. כשהגיעו בני המשפחה למשרד הפנים כדי לקבל את הרשיונות נדרשו לשלם בעד סך 13,725 ש"ח בשל שהותם בישראל בעבר שלא כדין, וזאת במקום סך 145 ש"ח בלבד – האגרה שמשולמת בדרך כלל בעד רשיונות מסוג זה. בני הזוג, המטופלים בשתי הבנות ומתקיימים מעבודות מזדמנות, אינם יכולים לעמוד בתשלום, ולכן לא קיבלו את הרשיונות.

בעתירה נטען, כי תשלום האגרה אינו מאריך דבר, וכי מדובר בקנס, שמשרד הפנים לא הוסמך להשיתו. שהייה שלא כדין בישראל היא אמנם עבירה, ואולם אין מדובר בעבירה מינהלית, שהחוק מתיר להטיל בגינה קנס. מדיניות בלתי חוקית זו, המופנית מעצם טבעה אל קבוצות מוחלשות, יוצרת מחסום בלתי עביר עבור רבים, הזכאים להסדיר את מעמדם בישראל.

בתשובה לעתירה הודיע משרד הפנים לבג"ץ, כי ניתנה הוראה ללשכות למינהל אוכלוסין להפסיק את גביית האגרה, וזאת עד לביטול התקנה.

ביטול מעמד

חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל מתירים למשרד הפנים לבטל את מעמדו בישראל של אדם שרכש את המעמד במרמה. כך, למשל, משרד הפנים רשאי לשלול את אזרחותו של אדם שעלה לישראל מכוח חוק השבות, והתברר שהמסמכים שהציג להוכחת יהדותו מזויפים.

לכאורה, אין שוללים את אזרחותו של אדם, אלא לאחר שעניינו נבדק בקפידה והובא בפני ועדה, המתכנסת במינהל האוכלוסין, אשר בראשה עומד שופט בדימוס. בפועל, לא פעם ניטלת אזרחות באופן שרירותי, ללא הליך הוגן, ומבלי שנשמעו טענותיו של מי שמעמדו נשלל.

סעיף 10 לחוק האזרחות מאפשר לוותר באופן וולונטרי על אזרחות ישראלית, ונותן אפשרות להורים לוותר על אזרחותם של ילדיהם הקטינים. בכל מקרה טעון הוויתור הסכמת שר הפנים. אלא שוויתור על אזרחות אינו בהכרח וולונטרי.

³⁰ פרט 11 לחלק א' לתוספת לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974.

³¹ בג"ץ 3289/04.

בשנות השבעים והשמונים נהגה מדיניות של הפקעת האזרחות הישראלית מנשים ערביות בשל נישואיהן לבני זוג פלסטינים תושבי הגדה המערבית, והעתקת מגוריהן לגדה. הנשים הוחתמו על בקשות הוויתור שלא מרצונן ובלא שהבינו או בלא שידעו כלל על מה הן חותמות. ויתור על אזרחותן הישראלית הפך את הנשים למחוסרות אזרחות. אלו מהן שביקשו כעבור זמן לשוב לישראל (למשל לאחר שהתגרשו או התאלמנו), נדחו בטענה שוויתרו על האזרחות הישראלית, ומשרד הפנים סירב לתת לילדיהן רשיון ישיבה בישראל. בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ הנהיג משרד הפנים נוהל להשבת אזרחות ישראל לנשים במעמדן של העותרות³².

תושבי קבע עלולים לאבד את מעמדם בשל העתקת מרכז חייהם מחוץ לתחומי מדינת ישראל. במסגרת המדיניות שכונתה "הטרנספר השקט", שלל משרד הפנים במהלך שנות התשעים את מעמדם של מאות תושבי קבע בירושלים המזרחית וזאת משום שעברו להתגורר מחוץ לגבולות המוניציפאליים של העיר ירושלים. בעקבות זאת, איבדו תושבים אלה את בתיהם ואת זכויותיהם הסוציאליות³³.

³² בג"ץ 2271/98 עאבד (חתחות) נגד שר הפנים, פ"ד נה(5) 778.

³³ ראו דו"חות "בצלם" ו"המוקד להגנת הפרט" בעניין "הטרנספר השקט" (1997 ו-1998).

"חריג הומניטרי": על הפגיעה בזכות היסוד לחיי

משפחה

מבוא

זכותו של אדם לבחור לו בן זוג ולהשתייך לתא משפחתי עומדת בבסיסה של הזכות לחיי משפחה. זכות זו מעוגנת היטב במשפט הבין-לאומי, ובפסיקה הישראלית הוכרה כחלק מזכותו החוקתית של אדם לכבוד.

דרכו של עולם, שקשרי משפחה אינם נוצרים רק בהתאם לגבולות מדיניים. אזרח או תושב ישראלי, הקושר את חייו בבן זוג שאינו ישראלי, מבקש, מטבע הדברים, לחיות איתו יחד, ולשם כך הוא נזקק לאישורו של משרד הפנים.

סעיף 7 לחוק האזרחות קובע כי בן זוג של אזרח ישראלי יכול לקבל אזרחות ישראלית על ידי התאזרחות, אף אם לא מתקיימים בו התנאים הנקובים בחוק לקבלת אזרחות (ידיעת השפה העברית, למשל, או ויתור על אזרחות קודמת). באופן דומה הוכרה זכותו של תושב שאינו אזרח להסדיר מעמד של קבע בישראל עבור בן זוגו.

זכותו של כל ישראלי להקנות לבן זוגו מעמד במדינה היא פועל יוצא של זכות היסוד לחיי משפחה. על משרד הפנים להבטיח שלבן הזוג שאינו ישראלי יינתן מעמד בכפוף לחריגים שנקבעו בדין. על בני הזוג להוכיח כי מרכז חייהם בישראל, ומשרד הפנים רשאי לסרב לתת מעמד בישראל למי שמסכן את המדינה ותושביה סיכון בטחוני או פלילי.

הגנה ראויה על הקשר המשפחתי מגשימה אף זכות יסוד נוספת, ראשונה במעלה, והיא טובתם של קטינים. ברור לכל, שטובתם של קטינים היא לגדול אצל הוריהם, וזכותם של הורים לגדל את ילדיהם. הגנה על טובתם של ילדים ועל זכויות הוריות היא שיקול עיקרי וראשון במעלה המחייב את כל רשויות השלטון.

הזכות לחיי משפחה חלה לא רק על הקשרים בין בני זוג נשואים ובין הורים לילדיהם הקטינים. עיקרון השוויון מחייב את המדינה לכבד את הקשר הזוגי בין ידועים בציבור (בני זוג החיים חיי משפחה ללא קשר נישואין). המדינה מחויבת להגן על הקשר של אדם, במיוחד אדם גלמוד, עם שארי בשרו הקרובים.

משרד הפנים הוא הרשות המופקדת מטעם המדינה על מילוי חובות אלו, אלא שדעתו אינה נוחה מן החובות החוקיות הרובצות לפתחו. במיוחד אין הוא מרוצה כאשר אזרח ישראלי בוחר להינשא למי שאינו ישראלי.

**משרד הפנים מנהל
מלחמת חורמה
בישראלים ובבני
זוגם שאינם
ישראלים, בהורים
זרים לילדים
ישראלים ובהורים
זרים לישראלים. יחס
קשה במיוחד
והתעמרות שיטתית
הם מנת חלקם של
אזרחים ותושבים
ערבים המבקשים
להקים את ביתם עם
בני זוג שאינם
ישראלים.**

ש', אזרחית ישראל, יהודיה ותושבת תל-אביב, נישאה לבן זוג זר שאינו יהודי. ש' פנתה למשרד הפנים, שם התברר לה, כי הליך הסדרת מעמדו של בן זוגה בישראל יארך זמן רב. היא פנתה במכתב למטה מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, וביקשה לברר, מדוע אי אפשר לזרז את ההליך. בחודש פברואר 1999 נדהמה לקבל את תשובתה של ג', פקידה בכירה במינהל האוכלוסין. ש', כך התברר ממכתבה של ג', נישאה כבר בעבר לבן זוג אחר שאינו ישראלי ואינו יהודי. ג' לא חסכה מ-ש' את שבט ביקורתה:

"לפי מכתבך כעת התחתנת שוב עם בן זוג לא יהודי. זה מקרה קלאסי לבדיקת כנות הנישואין לאורך זמן [...]. מצער הדבר שאינך יוצרת קשר נישואין עם אזרח המדינה, אך אני מאחלת לך כל טוב והצלחה בנישואיך".

ש' אינה לבדה. משרד הפנים מנהל מלחמת חורמה בישראלים ובבני זוגם שאינם ישראלים, בהורים זרים לילדים ישראלים ובהורים זרים לישראלים. משרד הפנים מערים קשיים בדרכם של מי שאינם ישראלים לרכוש מעמד בישראל, ולא פעם דומה, כי עושה כל אשר לאל ידו כדי להמאיס עליהם את החיים במדינת ישראל. יחס קשה במיוחד והתעמרות שיטתית הם מנת חלקם של אזרחים ותושבים ערבים, המבקשים להקים את ביתם עם בני זוג שאינם ישראלים.

הקניית מעמד של קבע לבן זוגו של האזרח או התושב הישראלי נתפסת בעיני משרד הפנים כעניין של חסד ולא כהגשמתה של זכות יסוד, או בלשונו של משרד הפנים "מחווה הומניטרית" של "איחוד משפחות". כך, למשל, ברבות מלשכות מינהל האוכלוסין, המטפלות בבקשות לרכישת מעמד מכוח נישואין, מתבצע הטיפול בבקשות אלו במחלקה מיוחדת - "מחלקת איחוד משפחות". גם בפני בתי המשפט נצמד משרד הפנים בעיקשות לתפיסה, לפיה הקניית מעמד לבני זוג של אזרחים ישראליים אינה אלא מחווה הומניטרית, ואל הליך רכישת המעמד מתייחס כאל "חריג הומניטרי" או "תרופה הומניטרית".

שיקולים של לאום וגזע בבחירת בני הזוג שאינם ישראלים משמשים חדשים לבקרים ביסוד החלטות משרד הפנים. פקידי המשרד הבכירים אינם מהססים להשמיע קולם בעניינים המצויים בתחומו הפרטי של כל אחד ואחד מתושבי המדינה ואזרחיה. במיוחד מובעת מורת רוח מנישואין לבני זוג שמוצאם ערבי, ובפרט – פלסטיני, ופקידי המשרד משקיעים מאמצים לסכל אפשרות שכן הזוג שאינו ישראלי יזכה למעמד בישראל. מאמצים אלה קיבלו בחודש

מאי 2002 תמיכה רשמית של ממשלת ישראל, אשר החליטה להקפיד את הטיפול בבקשות מעמד של בני זוג ממוצא פלסטיני. בחודש אוגוסט 2003 נחקק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, אשר מעגן את החלטת הממשלה. בחודש אוגוסט 2004 נודע עוד, כי ראש הממשלה הורה לשב"כ לעכב ולא לאשר בקשות של אזרחי מדינות ערב, הנשואים לישראלים. נגד החלטת הממשלה, נגד החוק ונגד הוראת ראש הממשלה, הקורעים בחייהן של משפחות רבות על רקע גזעני, הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירות לבג"ץ, אשר נדונות בימים אלה³⁴. בפני בית המשפט תלויות ועומדות עתירות נוספות, שעניינן החלטת הממשלה והחוק.

העתירות נגד החלטת הממשלה הוגשו בחודש מאי 2002. בית המשפט התמהמה, ולא פסק בעתירות. לאחר שהכנסת עיגנה את החלטת הממשלה בחוק, זנח בג"ץ את העתירות בעניין החלטת הממשלה ועבר לבחון את העתירות, התוקפות את חוקתיות החוק. בראשית הדיון הודיע הנשיא אהרן ברק, כי בג"ץ יסתפק בסיכומים בכתב, כדי שיוכל להכריע במהירות. לבקשת פרקליטות המדינה התקיים בינואר 2004 דיון בעל פה בפני הרכב מורחב ונדיר של שלושה עשר שופטים. מאז ממתנינים הכל, חלק משופטי ההרכב פרשו לגמלאות זה מכבר, ובג"ץ - אינו פוסק.

עשרות רבות של עתירות פרטניות מטעמן של משפחות, שהחלטת הממשלה והחוק מאיימים על אחדותן, הוגשו לבג"ץ. כל שמבקשים העותרים הוא שעד שיוכרע בעתירות העקרוניות ייתן צו ביניים – שלא יגורשו מישראל בן הזוג, בת הזוג, אבי הילדים, אימם. בתחילה ניתנו צווי ביניים ונקבע, כי בני הזוג הפלסטינים לא יגורשו והעתירות תידונה לאחר ההכרעה העקרונית. במהלך שנת 2004 שינה בג"ץ את טעמו, והחל לדחות את העתירות הפרטניות, סמוך לאחר שהוגשו. עשרות פסקי דין קצרצרים, וכל פסק דין מקפל בתוכו אסונה של משפחה אחת³⁵.

**עשרות פסקי דין
קצרצרים, וכל פסק
דין מקפל בתוכו
אסונה של משפחה
אחת.**

החלטת הממשלה והחוק קובעים שלא תטופלנה בקשות למתן מעמד לפלסטינים בישראל, קובעים שופטי בג"ץ בפסקי הדין. על כן, מוסיפים השופטים, התשובה שקיבלו העותרים ממשרד הפנים בדיון יסודה.

בפני בג"ץ תלויות ועומדות עתירות, התוקפות את חוקיות החלטת הממשלה ואת חוקתיות החוק. לכשאלה תוכרעה, נחתמים פסקי הדין, שמורה לעותרים זכות לשוב ולפנות לבית המשפט, ככל שתהא בידיהם עילה לכך³⁶.

³⁴ בג"ץ 4022/02 (אי חוקיות החלטת הממשלה); בג"ץ 8099/03 (אי חוקתיות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003); בג"ץ 9292/04 (אי חוקיות הוראת ראש הממשלה).

³⁵ ראו, למשל, דוגמה אחת מיני רבות: בג"ץ 6173/04 אגבאריה נגד שר הפנים (פסק דין מיום 6.7.04).

³⁶ עוד בנושא זה ראו "משפחות אסורות" ("בצלם" ו"המוקד להגנת הפרט", 2004); "משפחות קרועות" (אמנסטי אינטרנשיונל, 2004).

בפרק זה נסקור את המדיניות הנוקשה של משרד הפנים בטפלו בבקשות לרכישת מעמד בישראל עבור בני משפחה, ונעמוד על הקשיים שמוערמים בדרכה של משפחה להסדיר את מעמדה בישראל.

קשיים בהליך הסדרת מעמדם של בני זוג שאינם יהודים

מדיניות משרד הפנים בעניין מעמדם של בני זוג של ישראלים עברה שינויים רבים במהלך השנים האחרונות. עד שנת 1996 היתה מדיניותו המוצהרת של משרד הפנים להעניק מעמד של קבע לבני זוגם של אזרחים יהודים, מיד עם אישור בקשתם, למעט מקרים חריגים. בני זוגם של אזרחים שאינם יהודים נאלצו לעבור הליך ארוך ומסורבל להסדרת מעמדם. בספטמבר 1996 החליט משרד הפנים על הקשחת המדיניות ועל הנהגת "הסדר מדורג", שבמהלכו עוברים כל בני הזוג בדיקות שונות במשך למעלה מחמש שנים תמימות. בן זוג של אזרח ישראלי היה צריך לעבור שני הליכים, בזה אחר זה: תחילה היה עליו לעבור הסדר מדורג שבסופו הוכר מעמדו כתושב קבע. לאחר מכן היה על בן הזוג להתחיל הליך חדש לרכישת אזרחות ישראלית מכוח חוק האזרחות. יתר על כן – אם בן הזוג הזר שהה ללא רשיון בישראל הוא נדרש לעזוב את המדינה בטרם יחל משרד הפנים לשקול את מעמדו.

בפסק הדין בעניין סטמקה³⁷ בשנת 1999 ביקר בית המשפט הגבוה לצדק את ההסדר הנוהג וקבע, כי הנוהל המחמיר והמקשה מהווה פגיעה בלתי מוצדקת בזכות לחיי משפחה. בעקבות הילכת סטמקה, נאלץ משרד הפנים להודיע על נוהל התאזרחות חדש.

המבקשים לממש את זכותם לחיי משפחה נאלצים לעבור דרך תלאות וייסורים בניסיונם להקנות לבחירי ליבם מעמד חוקי בישראל ולחיות לצדם ביציבות ובבטחון ככל המשפחות.

על פי הנוהל החדש, אזרח או אזרחית ישראליים שנישאו לבן זוג שאינו ישראלי, מגישים בקשת התאזרחות עבור בן או בת הזוג. עם הגשת הבקשה מקבל בן הזוג רשיון ישיבה ועבודה בישראל למשך שישה חודשים – בהנחה שהבקשה אינה מעוררת חשד שהנישואין הם פיקטיביים ונעשו לשם קבלת האזרחות בלבד, ובהיעדר מניעה ביטחונית או פלילית. רוב הפונים ממתנינים בפועל תקופה ממושכת יותר עד לקבלת רשיון כאמור. מקץ שישה חודשים אמורה להתקבל החלטה אם יוענק לבן הזוג רשיון לישיבה ארעית בישראל.

³⁷ בג"ץ 3648/97 סטמקה נגד שר הפנים, פ"ד נג(2) 728.

בתקופה זו יבחנו כנות הקשר בין בני הזוג, קביעת מרכז חייהם בישראל והעדר מניעה ביטחונית או פלילית. רשיון הישיבה הארעי ניתן לשנה בכל פעם – במשך ארבע שנים. רשיון זה, בניגוד לקודמו, מעניק, נוסף על הזכות לשבת בישראל ולעבוד בה, גם זכויות סוציאליות. בתום תקופת המבחן ניתנת לבן הזוג אזרחות ישראלית, וזאת בתנאי שישב בארץ תקופה של שלוש שנים מתוך ארבע השנים של תקופת המבחן, ולפחות שנתיים ברציפות לפני יום קבלת האזרחות. הנוהל מקנה למנהל מינהל האוכלוסין סמכות שבשיקול דעת לקצר את פרקי הזמן הנוקשים שנקבעו בו, אם הובאו בפניו טעמים מיוחדים.

בדומה לאזרחים ישראלים, כך גם תושבי קבע (למשל, תושבי ירושלים המזרחית), הנישאים לבני זוג שאינם ישראלים, מממשים את זכותם לחיי משפחה בהתאם לנוהל של הליך מדורג, שבאחריתו מוקנה גם לבן הזוג הזר מעמד של תושב. אורך תקופת האשרות הזמניות שונה אך העיקרון דומה: בן הזוג שאינו ישראלי מגיש בקשה לקבלת מעמד של תושב קבע. ההליך המדורג מתחיל בהקניית רשיונות לישיבת ביקור, שאותם יש לחדש מעת לעת, למשך תקופה כוללת של 27 חודשים. לאחר מכן, במשך תקופה של 3 שנים, מקבל בן הזוג רשיונות לישיבה ארעית, שאותם עליו לחדש מדי שנה בשנה. בסיומו של ההליך אמור בן הזוג לקבל תושבות קבע.

אלה בתמצית זמניו ומדוריו של "ההליך המדורג". אבל לא כשטף הדיבור מהלך המעשים. המבקשים לממש את זכותם לחיי משפחה נאלצים לעבור דרך תלאות וייסורים בניסיונם להקנות לבחירי ליבם מעמד חוקי בישראל ולחיות לצדם ביציבות ובבטחון ככל המשפחות. עבור משפחות רבות הקשר עם משרד הפנים הוא השתלשלות עניינים סזיפית – פניות חוזרות ונשנות שאינן נענות, דרישות להשלמת מסמכים המגיעות רק חודשים ואף שנים לאחר הגשת הבקשות, היתקלות חוזרת ונשנית בשרירות, בסחבת ובחוסר סבירות קיצוני בפעולות פקידי לשכות משרד הפנים ובהחלטותיהם. "החוטאים" באהבתם למי שאינו ישראלי משלמים מחיר כבד: שנים של ישיבת ארעי ושל חוסר וודאות; קשיי פרנסה הנובעים מהמעמד הנחות והזמני; תלאות המסע בקרביו של המנגנון הביורוקרטי; ימים של אובדן פרנסה ושעות מורטות עצבים בלשכות מינהל האוכלוסין.

נעמוד עתה על הקשיים העיקריים בהליך רכישת המעמד בישראל.

התמשכות ההליך המדורג

משרד הפנים חושד בכל נישואין בין ישראלי למי שאינו ישראלי כי אלה נישואין פיקטיביים, שכל מטרתם לרכוש מעמד בישראל שלא כדין. החשדות הללו מביאים את משרד הפנים לנהל מלאכת תיעוד עמלנית ודקדקנית של כל צעד ושעל של החיים המשותפים.

מן הטעם הזה, פעמים רבות מתארכים פרקי הזמן שנקבעו לכל אחד משלבי ההליך. פעמים רבות נאלצו אזרחים שנישאו לזרים, ושהמתינו מספר שנים עד שמשרד הפנים הואיל לטפל בבקשתם, להתחיל מבראשית את ההליך המדורג החדש (זה שהונהג בעקבות הילכת סטמקה).

משרד הפנים מסרב להכיר בתקופת ההמתנה הממושכת שפקידיו גרמו לה ולחשב אותה כחלק מההליך המדורג.

את מסענו בסבך הביורוקרטי ילווה סיפורם העגום של א' וס'.

א' הוא אזרח ישראל. ס' היא אשתו, תושבת השטחים עד לנישואיה. בני הזוג נישאו בשנת 1995, ולאחר נישואיהם נולדו להם שני ילדים. א' הוא נכה, הזכאי לגמלה מן המוסד לביטוח לאומי, והוא נעזר בבני משפחתו לצורך ביצוע מטלות יומיומיות. בחודש אוגוסט 1995 הגישו בני הזוג בקשה להסדרת מעמדה של ס' בישראל. במשך קרוב לארבע שנים לא התקבלה כל תשובה בעניינם. התמשכות הטיפול הערימה עליהם קשיים מרובים. כאמור, א' הוא נכה, ובשל נכותו אינו מסוגל לעבוד. במשך כל שנות ההמתנה ס' לא עבדה, ולא הייתה מבוטחת בביטוח בריאות ממלכתי או בביטוח לאומי, ולכן לא זכתה לטיפול רפואי נאות בעת שהרתה. המשפחה מתפרנסת מקצבת הנכות של א', ומצבה הכלכלי היה, ונותר, קשה ביותר. רק בשנת 1999, כארבע שנים לאחר הגשת הבקשה, ובעקבות עתירה לבג"ץ³⁸, אושרה בקשתם של א' וס'. ואולם, משרד הפנים סרב לקזז את תקופת ההמתנה הארוכה והיה עליהם להתחיל את ההליך המדורג מיום אישור הבקשה.

פעמים רבות מאחר האישור התקופתי להגיע, ובן הזוג הופך שוהה בלתי חוקי. עקב כך קטנים סיכוייו להשתלב בשוק העבודה ולפרנס את משפחתו (סיכויים נמוכים ממילא נוכח היותו תושב ארעי), והוא צפוי בכל עת להיות מעוכב לחקירה בידי כוחות הבטחון, בעוון שהייה בלתי חוקית.

מדי שנה או מדי כמה חודשים נדרשים הישראלי ובן זוגו להתייצב בפני פקיד הלשכה למינהל אוכלוסין. פגישה שכזו משמעה הגעה באשמורת ראשונה או קביעת תור שבועות וחודשים רבים מראש, ושעות של המתנה בתור. בכל פגישה נדרשים בני הזוג להוכיח מחדש, כי כוננו את קשרי הזוגיות בתום לב וכי בקשתם להקנות מעמד לבן הזוג כנה, ולהציג מסמכים רבים המעידים על כך. עד שבני הזוג אינם ממציאים למשרד הפנים את כל המסמכים שנדרשו להמציא – אין מטפלים בבקשתם.

השנים נוקפות ורבים מן המבקשים כבר הולידו ילדים. אולם גם בזאת אין כדי להפיס את דעתם של הפקידים, ולשכנעם כי הנישואין כוננו בתום לב.

³⁸ בג"ץ 338/99 עיסא נגד שר הפנים (לא פורסם).

דרישה בלתי אחידה של מסמכים

משרד הפנים רשאי לקיים בדיקות וחקירות נאותות, גם לאחר אישור הבקשה ומתן מעמד ארעי, כדי למנוע מתן מעמד לפונים, המבקשים לנצל לרעה את ההליך. ואולם, עליו לקיים בדיקות אלה בדרך סבירה ויעילה, שאינה פוגעת ללא הצדקה בזכות היסוד לחיי משפחה. משרד הפנים אינו עומד בחובתו זו. מכשולים ביורוקרטיים קשים, סחבת שרירותית, דרישות מופרזות ובלתי אחידות להגשת מסמכים וראיות בשלב הארכת האשרה, והימנעות מחידוש האשרות במקרים רבים – כל אלה פוגעים פגיעה אנושה בזכותם של בני הזוג לחיי משפחה. לכך נלווית תחושת השפלה קשה, הנובעת מדחייתם של בני הזוג ב"לך ושוב" חסר תוחלת. היקף המסמכים הנחוץ לשם קבלת הרשיון עצום, והוא משתנה מלשכה ללשכה, מפקיד לפקיד וממשפחה למשפחה. כך למשל, בעוד שלפי הטופס המשמש את הלשכה בפתח תקווה, נדרשים המבקשים להציג תלושי משכורת משלושה החודשים האחרונים או אישור מן המעסיק על עבודה אצלו, הרי שלפי הטופס המשמש את הלשכה בנתניה, נדרשים המבקשים להציג תלושי משכורת משלוש השנים האחרונות או אישור מן המעסיק, ולפי הטפסים מעפולה נדרשים המבקשים להציג תלושי משכורת אחרונים וגם אישור מן המעסיק.

בעוד המבקשים בלשכה בנתניה נדרשים, על-פי הטופס שם, להמציא אישור של ראש הרשות המקומית על מגורים בתחומה, המבקשים בלשכה בפתח תקווה נדרשים להמציא אישור המועצה המקומית הן על מגורים בתחומה והן על נישואיהם. בלשכה בעפולה, לעומת זאת, אין כלל דרישה כזו.

**היקף המסמכים
הנחוץ לשם קבלת
הרשיון עצום, והוא
משתנה מלשכה
ללשכה, מפקיד
לפקיד וממשפחה
למשפחה.**

הפונים בעפולה נדרשים גם להמציא תצהירים רבים, החתומים בפני עורך-דין, בעוד שפונים בלשכות אחרות פטורים מהגשתם. העדר האחידות בין לשכות מנהל האוכלוסין השונות, לעניין פרוצדורות הבקשה להארכת רשיון הישיבה הארעי, גורמת לכך שהפונים נתונים לשרירות ליבו של הפקיד המטפל או של הגורם האחראי בלשכה על תחום "איחוד המשפחות". יש בכך כדי לפגוע בעקרונות המנהל התקין ובעקרון השוויון. לא ייפלא, אם כן, שהדרישות הנוגעות לבני זוג ממוצא פלסטיני הן בלתי אפשריות ממש.

נשוב לסיפורם של א' וס' :

בשנת 1995, תקופה קצרה לאחר הגשת הבקשה להסדרת מעמדה של ס', הגיש אביו של א' (שמסייע לבנו עקב נכותו) את כל המסמכים שנדרש להמציא, לרבות חוזה נישואין, תמונות חתונה ואישור על עריכת בדיקות רפואיות עבור ס'. פקידה מן הלשכה למינהל אוכלוסין ביקשה שימתינו לתשובה שתגיע בדואר בתוך ארבעה חודשים. משלא הגיעה תשובה, ניגש האב ללשכה כדי לברר מה עלה בגורל הבקשה. או אז נאמר לו, כי עליו להמציא מסמכים נוספים, ובכללם תצהירים חתומים בפני עורך-דין משני הוריה של ס', לפיהם הם מסכימים לנישואיה עם א'. שוב הגיש אביו של א' את כל המסמכים תוך זמן קצר, ושוב נאמר לו להמתין לתשובה בדואר. לאחר מספר חודשים הוא ניגש שוב ללשכה. הפעם נאמר לו, כי חסרים עוד מספר מסמכים לצורך הוכחת מרכז חיים בישראל. כך התנהלו העניינים במשך שלוש שנים. בכל פעם שאביו של א' ניגש לברר את גורל בקשת בנו, הוא התבקש להמציא מסמכים נוספים: חוזה שכירות או רכישת דירה על שם א', חשבונות מים, חשמל וטלפון, תצהיר (חתום בפני עורך-דין) מטעם אביו ואמו של א', לפיו שניהם מסכימים לנישואין ומאשרים כי בנם מתגורר בישוב שעליו הצהיר, תצהיר נוסף מהורי ס' שמסכימים לנישואיה ומגוריה ביישובו של א', תצהיר בפני עורך-דין מטעם ס', ולפיו אינה חולה במחלה העלולה לסכן את שלום הציבור, תעודת יושר ממקום מגוריה הקודם של ס' ותעודת יושר נוספת מהרשות הפלסטינית, תמונות, תלושי משכורת, אישור על קבלת שירותים רפואיים, ואישור על קבלת תשלומים מהמוסד לביטוח לאומי. לעתים נדרשו בני הזוג להמציא מסמכים שכבר הוגשו או דומים להם. כאמור, בשנת 1999, כארבע שנים לאחר הגשת בקשתם, ובעקבות עתירה לבג"ץ, אושרה בקשת בני הזוג וכעשרה חודשים לאחר אישור הבקשה ניתנה לס' אשרה. האשרה הוארכה פעם אחת עד דצמבר 2001. בשנת 2001 נדרשו בני הזוג לשוב ולהמציא רשימת מסמכים ארוכה ומורכבת: חוזה שכירות; חשבונות חשמל, מים, ארנונה וטלפון לשנה האחרונה; אישורי לימודים של הילדים (שטרם הגיעו לגיל לימודי חובה) במסגרות חינוך שונות, לרבות תעודות ציונים; אישורים בדבר קבלת שירותים רפואיים של א' ושל ילדיו, כולל תעודות טיפת חלב ופנקס חיסונים; אישורים בדבר קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי; אישורים בדבר מקום עבודתם של א' וס' ותלושי משכורת אחרונים (א' וס', כאמור, אינם עובדים); תמונות פספורט; אישור הרשות המקומית שמרכז חייה של המשפחה ביישוב; תצהיר של ס' (החתום בפני עורך-דין), בו היא מתחייבת שלא תבקש מעמד בישראל לילדים מנישואים קודמים (ס' לא נישאה מעולם לאדם אחר, ואין לה ילדים מנישואים קודמים); תצהירים נוספים של א' וס' החתומים בפני עורך-דין; ותצהיר נוסף, נספח להסכם שכר הדירה, חתום בפני עורך-דין. בני הזוג הגישו את כל המסמכים הדרושים, וזאת על אף שכל תצהיר שנדרשו לערוך בפני עורך-דין היווה לדידם הוצאה כספית בלתי מבוטלת. אף על פי כן עד שנת 2002 לא ניתנה לבני הזוג כל תשובה.

מסכת זו פורטה בעתירה נוספת לבג"ץ שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשמן של חמש משפחות, ובהן בני הזוג א' וס' וילדיהם. בראשית חודש אפריל 2003 פסק בג"ץ בעתירה, כי הליך הוכחת כנות הנישואין ומרכז חייהם של בני הזוג בישראל צריך להיות ברור ואחיד, ולא

מסע התשה ללא תוחלת. בית המשפט התרשם, כי רשימת המסמכים והיקפם אינה אחידה. במקרים בהם אין מתעוררת בעייתיות מיוחדת, פסק בית המשפט, צריכה להיות אחידות בהיקף ובסוג המסמכים הנחוץ³⁹.

הפניות הרבות, המגיעות אל האגודה לזכויות האזרח מאז ניתן פסק הדין, מלמדות, כי חרף דבריו הנכוחים של בג"ץ המצב לא השתנה באופן משמעותי. מטה מינהל האוכלוסין גיבש רשימה של מסמכים, ואולם בחלק לא מבוטל מן הלשכות ממשיכים הפקידים לעשות שימוש ברשימות מסמכים שונות, שגובשו בלשכות השונות.

דחיית בקשות בלא נימוק

משרד הפנים רשאי לדחות בקשה, אם יש בידי ראיות, המצביעות על סיכון, הנשקף ממבקש המעמד. כן רשאי משרד הפנים לבחון את כנות קשר הנישואין ולבקש ראיות, המלמדות על קיומו של מרכז חייה של המשפחה בישראל. מובן, כי אם ישנן ראיות למסוכנות, לנישואין פיקטיביים או להעדר זיקה של קבע לישראל רשאי משרד הפנים לדחות את הבקשה. בדחתו את הבקשה מחויב משרד הפנים, ככל רשות מינהלית, לנמק את סירובו.

למרות זאת, רבות מן הבקשות אינן מטופלות כלל, ללא שום הסבר. המבקשים אינם נענים כלל, או נענים בתשובות סתומות, כגון: "עניינכם בבדיקה", "נחוצה תשובת הגורמים", או "עם קבלת תשובה נודיעכם". בקשות רבות אחרות נדחות ללא נימוק כלל ("בקשתך נדחתה") או תוך ציון נימוק סתמי ("מניעה פלילית"). לעתים ממתנינים בני הזוג חודשים ושנים לאישור בקשתם. אם במהלך תקופה זו נעצר, חלילה, בן הזוג שאינו ישראלי בגין שהייה שלא כדין, ממחר משרד הפנים להודיע שהבקשה נדחתה ועומד על הרחקתו מישראל.

החלטה מנומקת מאפשרת לאזרח לבחון את הטעם שביסודה, לערער עליה ואף לשקול את האפשרות להעמידה במבחן הביקורת השיפוטית. ואולם, כיצד יכול אדם להתגונן נגד החלטה שנראית על פניה שרירותית? מדובר בתופעה חמורה במיוחד, שכן מניסיוננו בחלק ניכר מן המקרים עם הגשת עתירה לבית המשפט מוסרת "המניעה" כלא הייתה.

הצבת דרישות בלתי אפשריות ובלתי חוקיות

על פי נהלי משרד הפנים, בן זוג שאינו ישראלי, המתאזרח בישראל, חייב להחזיק במסמך נסיעה בר-תוקף לכל אורך ההליך. דרישה לגיטימית זו הפכה אמצעי להקשות על בני זוג לרכוש מעמד בישראל.

כך, למשל, בשנים האחרונות החל משרד הפנים לדרוש, כי בני זוג תושבי השטחים ימציאו דרכון פלסטיני. זו דרישה מופרכת מיסודה. מדינת ישראל אינה מהססת להרחיק לתחומי

³⁹ בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נגד שר הפנים, פ"ד נו(2) 728.

הרשות הפלסטינית שוהים בלתי חוקיים, גם אם אינם נושאים דרכון. דרכון בר-תוקף אינו תנאי למעבר מן השטחים לישראל ובחזרה. אלא, שבשל המצב בשטחים ומצבה של הרשות הפלסטינית קשה מאוד להשיג דרכון פלסטיני. משרד הפנים מנצל מציאות זו ודורש דרכון, בידועו כי הוא מציב מחסום בלתי עביר בפני מבקשי המעמד.

הדרישה להמציא דרכון זר בר-תוקף עלולה להקשות מאוד גם על בני זוג שאינם ממוצא פלסטיני. למשל על בני זוג שמוצאם ממדינות שאין להן נציגות דיפלומטית בישראל (קזחסטן, למשל) או שהנציגות הדיפלומטית שלהן בישראל אינה מסייעת לאזרחיהן השוהים בישראל לחדש את תוקף דרכוניהם (אוקראינה, למשל). בשל התמשכות ההליך המדורג מוצא עצמו בן הזוג, לא פעם, ללא דרכון בר-תוקף דווקא בשלבים האחרונים של ההליך. כעת הוא נדרש לעזוב את ישראל ואת משפחתו ולנסוע לארץ מוצאו כדי לשוב לישראל עם דרכון. משרד הפנים אינו מוכן בשום אופן לוותר על הדרישה, גם בשעה שמדובר בטרחה ובעלות בלתי סבירות. לעתים מדובר במדינות, המפרות את זכויות אזרחיהן או מתנגדות לנישואין לבן זוג ישראלי (מצרים, למשל), ויש חשש ממשי שבן הזוג שאינו ישראלי יעוכב בארצו ואולי לא יותר לו לשוב לישראל. חשוב להדגיש, כי דרכון בר-תוקף הוא אמנם תנאי לקבלת רשיון ישיבה בישראל, ואולם למשרד הפנים מסור שיקול דעת, המאפשר לו לפטור מן התנאי⁴⁰.

דרישה נוספת שהפכה בלתי אפשרית עבור רבים, היא הדרישה להמציא תעודה, לפיה בן הזוג שאינו ישראלי היה רווק בטרם נישא לאזרח הישראלי. הגם שידוע למשרד הפנים כי במדינות חבר העמים אי אפשר להשיג אישור כזה, אין הוא מוכן לוותר על הדרישה.

⁴⁰ תקנה 8 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 קובעת: "אשרה ורשיון ינתנו על גבי מסמך נסיעה בר-תוקף, אולם רשאי השר לתיתם גם במסמך נסיעה שתוקפו פקע או על גבי מסמך אחר שהשר יקבע לכך".

מ' הוא אזרח ישראלי. את אשתו, נ', אזרחית אוקראינה, הכיר לפני מספר שנים, עוד בטרם הגיע לישראל. בשנת 2003 נישאו בני הזוג באוקראינה. לאחר טקס הנישואין שב מ' לישראל ופנה ללשכה למינהל אוכלוסין בפתח-תקווה בבקשה לאפשר לאשתו להצטרף אליו. כל המסמכים הדרושים, מאומתים ומתורגמים, נמסרו ללשכה. כניסתה של נ' לישראל אושרה, ואולם זאת בכפוף להצגת תעודה, המעידה שבטרם נישאה למ' הייתה רווקה. משרד המשפטים האוקראיני הבהיר, כי אין באוקראינה תעודה כזו, וכי כל שאפשר לאשר הוא כי הרישומים הרשמיים באיזור מגוריה של נ' מצביעים על כך שלא הייתה נשואה לאחר. נ' הצהירה בפני נוטריון, כי בטרם נישואיה למ' הייתה רווקה. כל זאת ללא הועיל. משרד הפנים עמד על דעתו שלא תעודת רווקות נ' לא תוכל להיכנס לישראל. רק לאחר פניה לתקשורת והתערבות שר הפנים הותר לנ' להיכנס לישראל, ללא תנאים נוספים.

לא אחת נתקלים הפונים למשרד הפנים גם בדרישות בלתי חוקיות. על אף פסיקתו החד משמעית של בית המשפט הגבוה לצדק בעניין סטמקה, כי אין לדרוש מבן הזוג שאינו ישראלי לעזוב את ישראל כתנאי לקבלת בקשה להסדרת מעמדו, ממשיכים לא פעם פקידים לעמוד על דרישה בלתי חוקית זו.

דרישה בלתי חוקית נוספת, ששבה ועולה בלשכות למינהל אוכלוסין, היא הדרישה, כי בני הזוג שאינם ישראלים יסגירו את קרובי משפחתם, החיים בישראל ללא רשיון, או ידאגו להרחקתם, כתנאי להסדרת מעמדם. כך, למשל, בן זוגה של אזרחית ישראלית נדרש למסור פרטים על מקום הימצאו של אחיו בישראל. בן זוג של אזרחית ישראלית אחרת נדרש להמציא צילום דרכון של אימו, ולהוכיח כי האם עזבה את ישראל.

מבקשי מעמד, המסרבים להיענות לדרישה זו, עלולים שלא לקבל שירות כלל. נוהג זה, אשר משרד הפנים מקפיד להכחישו ומסרב להודות בקיומו, מעמיד את מבקש המעמד בפני ברירה איומה: לוותר על האפשרות להסדיר את מעמדו או להסגיר את קרוביו לידי משרד הפנים ומשטרת ההגירה⁴¹.

על אף פסיקתו החד משמעית של בג"ץ ממשיכים פקידים במקרים רבים לדרוש מבן הזוג שאינו ישראלי לעזוב את ישראל כתנאי לקבלת בקשה להסדרת מעמדו.

אגרות בלתי סבירות

הטיפול בבקשות התאזרחות מותנה בתשלום אגרה.

⁴¹ האגודה לזכויות האזרח עתרה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בדרישה להורות על ביטול המדיניות (עת"מ (ירושלים) 1216/04). העתירה תלויה ועומדת.

בחודש דצמבר 2002 נכנסו לתוקפן תקנות שהתקין שר הפנים המעלות את שיעור האגרות לטיפול בבקשות התאזרחות של בני זוג. בהתאם להן האמירו שיעורי האגרות כדלקמן : האגרה בגין בקשה להתאזרחות מכוח נישואין עלתה פי עשרה – 1,325 ש"ח במקום 135 ש"ח. האגרה בגין בקשה לקבלת תושבות קבע מכוח נישואין עלתה פי חמישה – 2,325 ש"ח במקום 550 ש"ח.

שיעורי האגרות, המשולמות בגין בקשה להתאזרחות שאינה מכוח נישואין, נותרו על כנם. ההעלאה החריגה חלה אך ורק על אלה המבקשים לאזרח את בחיר ליבם שאינו ישראלי על מנת לחיות עמו חיי משפחה בישראל. זרים המבקשים להתאזרח בישראל, ואינם נשואים לישראלים, מוסיפים לשלם את האגרה הנהוגה מימים ימימה. משרד הפנים, הפועל, כאמור, לפגיעה בזכות היסוד לחיי משפחה בדרכים מדרכים שונות, בחר בזו הפעם לפגוע בזכות בדרך של הצבת מחסום כספי בפני המבקשים לממשה.

בפני ועדת הכספים של הכנסת, שנתבקשה לאשר בחודש אוקטובר 2002 את התקנות החדשות, תירצו נציגי משרד הפנים את הצורך בהעלאת שיעור האגרות בעלות הגבוהה שיש לטיפול בבקשות. ואולם, משנדרשו להוסיף ולנמק הילכו אימים על חברי הוועדה באמצעות טענות בעלמא על אלפים של מבקשי מעמד הצובאים על שערי ישראל ומבקשים לרכוש בה מעמד שלא כדון, על הנטל שמהווים המבקשים על מנגנון הביטוח הלאומי ומערכת הבריאות, ועל ילדיהם הרבים של זרים אלה, שרוכשים אף הם מעמד בישראל. האגודה לזכויות האזרח עתרה לבג"ץ נגד ההעלאה בשיעור האגרות, ואולם בג"ץ סרב להתערב⁴².

פגיעה בהגשמת הזכות להינשא

ג', אזרחית ישראלית, וח', אזרח זר, הפכו לבני זוג לאחר שנפגשו בתל-אביב. במחצית שנת 2002 החליטו למסד את יחסיהם בקשר נישואין. מאחר שג' יהודיה וח' נוצרי אין באפשרותם להינשא בישראל, ועליהם לצאת לחו"ל כדי להינשא. בני הזוג רכשו כרטיסי טיסה לקפריסין ופנו אל הלשכה למינהל אוכלוסין בחולון בבקשה לקבל בעבור ח' "אינטר-ויזה" – אשרה לצאת מישראל ולהיכנס אליה - כדי שיוכלו לשוב יחדיו לישראל לאחר הנישואין. פקידת האשרות הודיעה להם שאין נותנים "אינטר-ויזה" ובני הזוג נאלצו לבטל את נסיעתם. מאז עשו בני הזוג מאמצים רבים לקבל אשרה בעבור ח', אך ללא הועיל. בחודש יולי 2003, וגי בחודש השביעי להריונה, עצרו את ח' שוטרי מינהלת ההגירה, הוצאו נגדו צו גירוש וצו מעצר, והוא נשלח לכלא "מעשיהו". תחילה לא הסכים משרד הפנים לשחרורו, אלא אם יתחייב לצאת מישראל תוך זמן קצר. רק לאחר שהובהר שג' לא תוכל לצאת מישראל בשל הריונה המתקדם, ולאור החשש שהטיפול בהחזרתו של ח' לישראל עלול להתעכב למרות הלידה

⁴² בג"ץ 11161/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד שר הפנים (לא פורסם).

המתקרבת, נאות משרד הפנים להסכים לשחרורו בערובה למשך חמישה חודשים. זמן קצר לאחר מכן ילדה ג' את בתם נ'. משרד הפנים דבק בעמדתו, כי על ח' לצאת מישראל, ורק לאחר הנישואין, בעודו שוהה בחו"ל, תוכל ג' להגיש בקשה להכניסו לישראל. רק לאחר שג' וחי' עתרו לבית המשפט בסיוע האגודה לזכויות האזרח נאות משרד הפנים לתת בידי ח' אשרה שתאפשר את שובו לישראל לאחר הנישואין⁴³. בני הזוג נישאו בקפריסין ושובו יחדיו לישראל.

בני זוג שדתם שונה אינם יכולים להינשא בישראל. בלית ברירה נאלצים ישראלים ובני זוגם שאינם ישראלים להינשא בנישואין אזרחיים בחו"ל. כדי שתתאפשר חזרתו של בן הזוג שאינו ישראלי לישראל לאחר הנישואין, עליו לקבל אשרת כניסה ("אינטר-ויזה"). בעבר אפשר היה לקבל במשרד הפנים אשרה לצורך יציאה לנישואין. בני הזוג פנו למשרד הפנים בבקשה לקבל אשרה. משרד הפנים ערך את כל הבדיקות הנחוצות בזמן ששני בני הזוג בישראל. נוכחות בן הזוג שאינו ישראלי בישראל איפשרה למשרד הפנים לזמנו לצורך ברורים, ככל שאלה נדרשו, ואיפשרה לעמוד על קנקנו. אם התעוררו ספקות או התגלתה מניעה, יכול היה משרד הפנים לזמן את בני הזוג ולדרוש הבהרות או מסמכים נוספים. אם הוחלט שלא לאשר את בקשת בני הזוג, פתוחה היתה בפני בני הזוג הדרך לעתור נגד ההחלטה לבית המשפט, וכל זאת – בעודם יחד.

אולם, כחלק ממלחמת החורמה שמנהל משרד הפנים נגד נישואי ישראלים למי שאינם ישראלים, הוחלט לשנות את המדיניות, תוך ניצול העדר האפשרות להינשא בישראל בנישואין אזרחיים, ושוב אין ניתנות אשרות מבעוד מועד לצורך נישואין בחו"ל.

במשך תקופה ארוכה נאלצו בני הזוג הישראלים לשוב לישראל בגפם לאחר הנישואין ולבקש לאפשר את שובם של בני זוגם. הבקשות טופלו במשך חודשים ארוכים, ובני הזוג נותרו רחוקים זה מזה. עם כניסתו של אברהם פורז לשכת שר הפנים, הוחלט להקל על בני הזוג, ואולם הנוהל שנקבע קשה ומכביד לא פחות מקודמו.

על פי הנוהל, אין מנפיקים אשרה מבעוד מועד. לאחר נישואי בני הזוג בחו"ל עליהם לפנות לקונסוליה הישראלית באותה מדינה, להציג את תעודת הנישואין, ולבקש אשרה לשוב יחד לישראל. בד בבד פונה בן משפחה, הנמצא בישראל, אל הלשכה למינהל אוכלוסין ומפקיד ערבות בסך 30,000 ש"ח להבטחת יציאתו של בן הזוג שאינו ישראלי מישראל, אם יתפרק קשר הנישואין בתוך שנה. משרד הפנים מבטיח, כי הבקשה תטופל בתוך 30 ימים, ותאושר אם אין מניעה או התנגדות של אחד מגורמי הבטחון. עם זאת, משרד הפנים אינו מתחייב למשך הזמן שיידרש לגורמי הבטחון כדי לבחון את הבקשה, ובאמת, לא פעם אין משרד הפנים וגורמי הבטחון עומדים בלוח הזמנים, והטיפול בבקשה אורך זמן רב.

⁴³ עת"מ (תל-אביב) 1573/03.

שהייה ארוכה בחו"ל עולה ממון רב, כרוכה בקטיעת מהלך החיים הרגיל, באובדן הכנסת עבודה ולעיתים באובדן מקום העבודה. לא אחת מדובר בזוגות שכבר חובקים ילדים. האפשרות שבני הזוג יישארו יחד בחו"ל עד לאישור בקשתם אינה מעשית. זוגות רבים אינם יכולים לעמוד בנטל הכלכלי הנוסף – הפקדת ערבות בסך עשרות אלפי שקלים. על ידי דרישת הערבות הופך משרד הפנים את הזכות לחיי משפחה לזכותם של עשירים בלבד.

בשעה שמדובר בבני זוג בני דת אחת – ישראלי נוצרי ובן זוג זר שגם הוא נוצרי או ישראלי מוסלמי ובן זוג זר שאף הוא מוסלמי – יכולים בני הזוג להינשא בישראל, מבלי שיידרשו לצאת ממנה ומבלי שיהיה עליהם להפקיד ערבות. המדיניות המחמירה והמפלה מופנית, אם כן, רק לישראלים ולשאינם ישראלים, בני דתות שונות, שבחרו להקים בית בישראל, וכל זאת תוך ניצול ציני של העדר האפשרות להינשא בישראל.

רישום נישואין וגירושין בין ישראלים לבני זוג שאינם ישראלים

לפי החוק פקידי הרישום חייבים לרשום נישואין של זוג המציג תעודת נישואין ולרשום גירושין כאשר מוצג בפניהם פסק דין. כשמדובר בנישואי ישראלים לזרים, או בגירושין בין ישראלים לזרים, משרד הפנים מתמהמה ואינו ממחר לרשום. עבור זוגות כאלה הומצא סטטוס מיוחד – "בבירור". משרד הפנים מתנה את רישום הנישואין או הגירושין בהסדרת מעמדו של בן הזוג הזר. עד שלא יוחל בהסדרת מעמדו – אין רושמים את בני הזוג כנישואים. עד שלא יתברר מעמדו לאחר הגירושין – אין רושמים את הגירושין. לפעמים רושמים הפקידים, כי הישראלי נשוי, אך מסרבים לרשום את שם בן זוגו הזר.

התניית הרישום במעמד היא בלתי חוקית. האגודה לזכויות האזרח עתרה לבג"ץ בדרישה לאסור על רישום מעמד אישי "בבירור" בשעה שמוצגת בפני פקיד הרישום תעודת נישואין⁴⁴.

בעיות של רישום גירושין אופייניות גם לעולים חדשים ולבני זוגם, אשר נפרדים בישראל. על פי חוק השבות, אדם שזכאי לעלות לישראל זכאי להעלות עימו את בן זוגו, גם אם בן הזוג אינו זכאי שבות בעצמו. ואולם, אם בני הזוג נפרדים לאחר שעלו לישראל, מקפיא משרד הפנים, לא פעם, את רישום מעמדו האישי של בן הזוג שאינו זכאי שבות, עד לסיום הבירור בעניין מעמדו. בירור שכזה יכול להמשך חודשים ושנים, ואולם כל עוד נערך הבירור, לא יוכל אזרח זה לשנות את רישום מעמדו האישי.

⁴⁴ בג"ץ 7000/04.

הפרת זכויות יסוד עם פירוק קשר הנישואין

הגם שהליך הסדרת מעמדו של בן זוג שאינו ישראלי בישראל הוא דרך חתחתים, שהפכה מנת חלקם של רבים, הרי שמשרד הפנים מחויב לקיום ההליך, על כורחו, וזאת מתוך הכרה בזכות לחיי משפחה. עם זאת, אם התפרק הקשר הזוגי בטרם הושלם ההליך, אין משרד הפנים רואה עצמו עוד מחויב לדבר. בן זוג שאינו ישראלי, שלא עמד בכל מדוריו של ההליך המדורג, לא יהיה זכאי למעמד בישראל ותהינה הנסיבות אשר תהינה.

כך, למשל, בני זוג שאינם ישראליים, שנישאו לישראלים והביאו עימם ילדים לעולם, אינם זכאים למעמד בישראל, אם טרם השלימו את ההליך המדורג בעודם נשואים לבני זוגם. אם יפרדו מעל בני זוגם בטרם סיימו את ההליך, ייטול משרד הפנים את רשיון ישיבתם וידרוש מהם לעזוב את ישראל לאלתר. הפגיעה בשלומם ובטובתו של הילד, אשר במקרים רבים קריעתו של אחד ההורים מעליו היא לצמיתות, ועימה הפגיעה בהורה, שעלול להיקרע מעל ילדיו – אין להן כל משקל במשרד הפנים.

בית הדין האירופי לזכויות אדם קבע במספר פסקי דין, כי הזכות לחיי משפחה, המעוגנת באמנה האירופית לזכויות אדם, כוללת גם את הקשר בין ההורים לילדיהם הקטינים, קשר שאינו נפסק במקרה של פירוד בין בני הזוג. בית הדין קבע, כי גירוש של הורים במקרה של פירוד בין בני הזוג, מפר את הוראות האמנה⁴⁵.

עניינם של הורים שכאלה, אשר החלו בתום לב בהליך לרכישת מעמד בישראל, הביאו ילדים לעולם ובחלוף הזמן נפרדו מעל בני זוגם הישראליים, הובא מספר פעמים בפני בתי המשפט בישראל. משרד הפנים סרב בתוקף להעניק להורים כל מעמד ובתי המשפט קבעו שהדין אתו: האינטרס של המדינה – להרחיק מישראל זר שאינו יהודי – גובר על עקרון טובת הילד⁴⁶.

פעוטות רכים בשנים נושאים על כתפיהם את מלוא כובד משקלם של אינטרסים ציבוריים אלה. המדינה מאלצת הורים מסורים לנטוש את ילדיהם הרכים בשנים, תוך גרימת נזק בלתי הפיך להם ולילדיהם, וכל זאת – בשם מה? כיצד מסכנים הוריהם של קטינים ישראליים, שלו היו נותרים נשואים לבני זוגם היו ממילא זוכים באזרחות ישראלית, את בטחון המדינה ואת שלום הציבור? האמנם פוגעים הם בסדר הציבורי ובצביונה של המדינה? האם הם הסכנה לכלכלתה של המדינה? הפגיעה בהורים ובילדים אנושה ואמיתית. הטענות בדבר הפגיעה באינטרסים של המדינה, הנטענות בעלמא, אינן תומכות עצמן בדבר. כל שמוכן משרד הפנים להבטיח, הוא כי ההורים יוכלו להגיע לישראל לבקר את ילדיהם, ושהוועדה בין-משרדית

⁴⁵ Berrehab v. the Netherlands 138 Eur. Ct. H.R. (ser. A) p. 14 (1998); Ciliz v. The Netherlands (Application no. 29192/95, Judgment of 11/7/00)

⁴⁶ "כנגד האינטרס לזכות הילד לחיות במדינה שבה יהיו שני הוריו, כדי ששניהם יקיימו את חובותיהם לגדלו, לחנכו, לזונו, ולהעמידו על רגליו, עומדים אינטרסים ציבוריים של המדינה ושיקוליה – בטחון המדינה, שלום הציבור, שמירת הסדר הציבורי, שמירת צביונה ותרבותה של המדינה, זהותה, היותה מדינה יהודית ודמוקרטית, ואף שיקולים של מדיניות הגירה, שביסודם מדיניות של כלכלה וכוח עבודה..." (עת"מ (ירושלים) 529/02 גרים בורנאה נגד שר הפנים).

**המדינה מאלצת
הורים מסורים
לנטוש את
ילדיהם הרכים
בשנים, תוך
גרימת נזק בלתי
הפיך להם
ולילדיהם.**

לעניינים חריגים תשקול בעניינים ואפשר שתתן להם
"מעמד כלשהו", אם תוגשנה לה בקשות, הנתמכות
בחוות דעת של פקיד סעד.

שר הפנים, אברהם פורז, ביקש לקבוע, שהורה לילד
ישראלי, שאינו ישראלי, יוכל לרכוש מעמד בעצמו. היועץ
המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, סיכל אפשרות
זו.

גם בעניין זה פנה היועץ רובינשטיין בתאריך 20.5.03 לראש הממשלה והתריע בפניו על
כוונתו של השר "לשנות את מדיניות ההגירה". בעקבות זאת הוקם צוות שרים מיוחד, אשר
דחה את כוונת השר פורז.

זהו גם גורלם של בני זוג, שהחלו בהליך המדורג, ולא סיימו אותו משום שהתאלמנו.

ד', אזרחית זרה, נישאה בשנת 1998 לע', אזרח ישראלי, והחלה בהליך המדורג לרכישת אזרחות
ישראלית. בשנת 2000 נפטר ע' במפתיע מדום לב. כשהגיעה ד' ללשכה למינהל אוכלוסין
בהרצליה כדי לחדש את רשיון הישיבה שבידיה, נמסר לה שרשיונה לא יחודש. בקשתה של ד',
לחדש את רשיונה ולהמשיך בהליך המדורג, תלויה ועומדת מזה שלוש שנים בבג"ץ.
ט', אזרחית זרה אחרת, היתה אמורה לסיים זה מכבר את ההליך המדורג ולרכוש אזרחות
ישראלית. ואולם במהלך ההליך המדורג חלה בן זוגה הישראלי של ט' במחלה קשה. פקידי
הלשכה למינהל אוכלוסין ברמלה דרשו מט' לחתום על מסמך, לפיו היא מתחייבת שעם מות
בן-זוגה תעזוב את ישראל.

יש מקרים של נשים שאינן ישראליות, שנישאו לאזרחים ישראלים, היגרו לישראל, החלו
בהליך להסדרת מעמדם, ואז מוצאות עצמן במסגרתו של קשר אלים. גבר אלים ומתעלל, אשר
יודע כי זוגתו תלויה בו לצורך הסדרת מעמדה במדינה שאליה העתיקה את מרכז חייה, עלול
לנצל זאת. בארצות-הברית, למשל, החוק מעודד נשים מהגרות, שסבלו אלימות או התעללות
מ"ספונסר" אמריקאי, בו הן תלויות לצורך קבלת המעמד, לעזוב את "הספונסר", ומאפשר
להן בנסיבות שכאלו לקבל מעמד באופן עצמאי, ללא תלות באיש. בישראל די בכך שתגענה
לאוזני פקידי מינהל האוכלוסין שמועות אודות אישה זרה אשר עזבה את הבית, על מנת
שההליך יופסק לאלתר, והאישה תיזדרש לעזוב את ישראל.

הסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור

בני זוג רבים חיים חיי משפחה לכל דבר בלא נישואין. יש שאינם נישאים מבחירה. אחרים אינם נישאים מכורח. כאלה הם, למשל, בני זוג מאותו המין, מי שנשואים לאחר ואינם יכולים להתגרש ומי שאין באפשרותם לצאת את ישראל לצורך נישואין.

באופן רשמי יש למשרד הפנים מדיניות להקניית מעמד לבני זוג שאינם ישראלים, שהם ידועים בציבור של אזרחים ישראלים, ואולם, הנוהל בעניין זה אינו מפורסם, ורבים אינם יודעים כלל על קיומו. לא ברור האם הנוהל חל רק על מי שאינם יכולים להינשא או על ידועים בציבור באשר הם. ברבות מן הלשכות למינהל אוכלוסין מכחישים הפקידים את קיומו של הנוהל, וטוענים באוזני הפונים, שאין כל דרך להסדיר את מעמדו בישראל של בן זוג ללא נישואין. בשל כך רבים אינם מסדירים את מעמדם בישראל, ובן הזוג שאינו ישראלי עלול להיעצר ולהיות מגורש מישראל בגין שהייה שלא כדין.

התגלגלותו של הנוהל היא דוגמה לאופן השרירותי והמפלה בו משנה משרד הפנים את מדיניותו חדשים לבקרים. כפי שהתגלה לא אחת במסגרת התדיינות משפטיות, הנוהל השתנה במהלך השנים האחרונות חמש פעמים. בשנת 2000 הושו תנאי הנוהל לאלו של ההליך המדורג לבני זוג נשואים של תושבים ישראלים. ההליך המדורג התחיל בהקניית רשיונות לישיבת ביקור, שאותם היה צורך לחדש מעת לעת, למשך תקופה כוללת של 27 חודשים. לאחר מכן, במשך 3 שנים, קיבל בן הזוג רשיונות לישיבת ארעית, שאותם חידש מדי שנה בשנה. בסיומו של ההליך אמור היה בן הזוג לקבל תושבות קבע. בשנת 2002, מטעמים שלא בוארו, הוחלט להחמיר עם ידועים בציבור ונקבע, שבן הזוג יקבל רשיון ישיבה ועבודה לתקופה של 27 חודשים, ולאחר מכן רשיון ישיבה ארעי בישראל, אשר יחודש מדי שנה בשנה, כל עוד מתקיים הקשר בין בני הזוג. ההליך אינו מסתיים, ובן הזוג שאינו ישראלי אינו מקבל מעמד של קבע בישראל. רשיונו ממשיך ומחודש מדי שנה. גם נוהל זה בוטל, משום מה, בשנת 2003, ותחתיו נקבע נוהל נוקשה עוד יותר – בן הזוג מקבל אך ורק רשיון ישיבה ועבודה בישראל (אשר אינו מזכה את בעליו בביטוח בריאות ממלכתי וגמלאות הביטוח הלאומי). רשיון זה מחודש אחת לשנה, כל עוד מתקיים הקשר הזוגי. הרשיון אינו משודרג. לא חלף זמן רב, ובשנת 2004 שר הפנים אברהם פורז החליט להנהיג נוהל חדש – ומקל. על פי הנוהל, בן הזוג מקבל רשיון ישיבה ועבודה לשנה. לאחר שנה של חיים משותפים, מקבל בן הזוג רשיון ישיבה ארעי. הרשיון מוארך אחת לשנה במשך שש שנים. בחלוף שש שנים מקבל בן הזוג רשיון לישיבת קבע. עד מהרה התברר, כי גם נוהל זה אינו מיושם.

האגודה לזכויות האזרח עתרה בחודש אוקטובר 2004 לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב בדרישה להתאים את הנוהל לידועים בציבור לנוהל הקבוע לזוגות נשואים⁴⁷. בעקבות הגשת העתירה שונה הנוהל שוב – והוחמר. זו הפעם נקבע, כי הוא אינו חל עוד על בני זוג ששהו בישראל שלא כדין. אם בן הזוג הזר שהה בישראל ללא רשיון, עליו לצאת תחילה את

⁴⁷ עת"מ (תל-אביב) 2790/04.

ישראל (דרישה זו נפסלה על ידי בג"ץ בעניין סטמקה, ונקבע שהיא אינה חוקית בכל הנוגע לבני זוג נשואים). על הישראלי לבקש להשיב את בן זוגו לארץ, ולהפקיד ערבות גבוהה להבטחת יציאתו אם הקשר יתפרק. לאחר שובו של בן הזוג, ועם אישור הבקשה מתחיל ההליך, כאמור בנהל האחרון.

העתירה עודנה תלויה ועומדת.

"מנועי טיפול": על עריצות הביורוקרטיה

מבוא

אגדה מן הפולקלור המצרי מספרת, שלאחר שהלך המלך פרעה לעולמו באו אליו ושאלוהו: "פרעה, פרעה, מדוע היית כזה?", ופרעה השיב: "כי נתנו לי". גישה זו הפכה בשנים האחרונות נר לרגליהם של פקידי מינהל האוכלוסין. אלה שואבים מן הנאמנות שהציבור הפקיד בידיהם סמכות לעשות ככל העולה על דעתם. גזענות פשתה במשרד, קנתה שביתה בלשכות למינהל אוכלוסין, נושאת על כפיה את האטימות ואת השרירות.

פקידי מינהל האוכלוסין שואבים מן הנאמנות שהציבור הפקיד בידיהם סמכות לעשות ככל העולה על דעתם.

פונים רבים ללשכות מינהל האוכלוסין מותשים מן הסבך הביורוקרטי ומיחסם של הפקידים. פקידים רבים נוהגים בגסות כלפי הפונים ללשכות. התורים במחלקות לאשרות ארוכים, ובחלק מן הלשכות אין כל דרך לקבל שירות, אלא לאחר שנקבע תור שבועות וחודשים מראש. הניסיון לשוחח עם לשכות בטלפון כמעט בלתי אפשרי. בקשות שהוגשו אינן מטופלות במשך שנים, והפונים מותשים ב"לך ושוב" חסר תוחלת.

לא פעם מסרבים הפקידים בלשכות לקבל בקשות בעניינים שונים (הסדרת מעמד, רישום ילדים וכו'). כאשר העניין מגיע להתדיינות משפטית טוען משרד הפנים שהבקשה לא הוגשה מעולם. פקידי הלשכות מחרימים מאזרחים ומתושבים תעודות זהות ודרכונים שלא כדין. בלשכות למינהל אוכלוסין, במטה המינהל ובלשכה המשפטית של משרד הפנים אין נוהגים להשיב לפניות בכתב כמעט לעולם. לא אחת אובדים תיקים, לאחר שבמשך שנים נצברו בהם מסמכים מקוריים, ומשרד הפנים דורש מן הפונים לשוב ולהמציאם.

התנהלות זו של משרד הפנים אינה נובעת מעומס העבודה בלבד, כפי שנוהגים ראשיו לטעון. מדובר בהתעמרות מכוונת ושיטתית, שנועדה להתיש פונים, שמשרד הפנים אינו חפץ להעניק להם את מבוקשם.

התשת הפונים באמצעים ביווקרטיים

כך תאר מבקר המדינה את התנהלות הלשכה המשפטית של משרד הפנים⁴⁸ :

"במהלך בירורן של תלונות שהוגשו בשנים האחרונות לנציבות תלונות הציבור נגד המשרד הועלה, כי פניות רבות של הציבור למשרד, שלצורך מתן מענה להן נדרשה חוות דעת של הלשכה המשפטית, לא נענו כלל, אף לא מענה ראשוני לאישור קבלת הפנייה, או נענו רק כעבור פרק זמן ארוך מהסביר; גם לפונים ישירות ללשכה מקרב הציבור לא ניתן אישור קבלה, וגם הם לא נענו כלל או נענו רק כעבור פרק זמן ארוך מהסביר, מקצתם אף יותר משנה. נציבות תלונות הציבור התריעה, מספר רב של פעמים, לפני הנהלת המשרד והיועצים המשפטיים של המשרד (בעבר ובהווה) על כי הדבר נוגד את הוראות החוק, הוראות התקשי"ר וכללי המינהל התקין."

משרד הפנים אינו חושש מהתדיינות משפטית. הוא מנצל לרעה את העובדה שבתי המשפט ממעטים להתערב בהחלטות מינהל האוכלוסין. לשיטתו, אין מה להפסיד. עתירה לבג"ץ או לבית המשפט לעניינים מינהליים היא יקרה מאוד, וידם של פונים רבים אינה משגת לפנות לבית המשפט. אם יעתור הפונה, ויש עילה בידו – משרד הפנים ייתן לו את מבוקשו. ברוב המקרים הפונה יתייאש ולא יעתור. לפחות 40% מן העתירות לבג"ץ ומן העתירות המינהליות (המתבררות בבתי המשפט המחוזיים) עוסקות בעניינים הקשורים במינהל האוכלוסין, אך רק מעט מההתדיינות הללו מסתיימות בפסק דין. בחלק גדול מאוד מן המקרים מקבל העותר את מבוקשו. משרד הפנים נכון לעמוד על דעתו בבית המשפט רק בשעה שהוא משוכנע, כי הדין עימו. מדובר בתופעה מדאיגה מאוד, המעידה על פגיעה אנושה בשלטון החוק.

בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים מתח ביקורת על תופעות אלו. בעניין בדוני⁴⁹ פסקה השופטת מוסיה ארד :

"התמונה העולה מהעתירות הרבות המוגשות לבית משפט זה מדי יום ביומו מלמדת, כי במקרים רבים טיפול המשיב בבקשות אינו תואם כללי מינהל תקין... בקשות רבות מוגשות למשיב ואינן מטופלות במשך שנים; יתרה מזו, פניות רבות אל המשיב כלל אינן נענות; פעמים רבות נדרשים הפונים שוב ושוב להמציא מסמכים שכבר הומצאו; אין למשיב נהלים ברורים, הנהלים אינם מתפרסמים כראוי; על אף העומס הרב המוטל על הלשכה במזרח העיר והקושי הממשי להיכנס אליה, נדרשים הפונים שוב ושוב להתייצב פיזית בלשכה, כל זאת, כאשר ניתן, למצער לגבי חלק מהמטלות, להסתפק במשלוח בדואר רשום; תשובות המשיב לעתירות

⁴⁸ דו"ח מבקר המדינה 53, שהתפרסם בשנת 2003.

⁴⁹ עת"מ (ירושלים) 754/04 בדוני נגד מנהל הלשכה האזורית למינהל אוכלוסין.

מוגשות בדרך כלל באיחור; לעיתים מזומנות כתבי התשובה אינם מוגשים כלל; דחיות רבות מתבקשות חדשים לבקרים... כתוצאה מסדרי מינהל פגומים, כמתואר לעיל, הנוקמים להחלטת המשיב ניזוקים, ובית המשפט לעניינים מנהליים במחוז ירושלים 'מוצף' בעתירות מדי יום ביומו. כל שופטי בית המשפט לעניינים מנהליים וכן פרקליטים, פקידי עזר, קלדניות ואנשי מזכירות הן בפרקליטות והן בבית משפט נאלצים להקדיש זמן רב לטיפול בעתירות אלה. הטיפול המסורבל והמתיש בנושא, בלשכת המשיב במזרח העיר, גורר עבודה מיותרת ורבה לפרקליטות ולבית המשפט וזמן יקר ומשאבים רבים במערכות אלה מבזבזים לריק. יודגש, כי בית המשפט ער לכך שהטיפול בבקשות לאיחוד משפחות מצריך בדיקה יסודית העשויה להיות ממושכת וכי לשכת המשיב במזרח העיר נושאת בעומס עבודה רב וסובלת מחוסר כוח אדם. עם זאת, הליקויים בטיפול בנושא, חורגים ממתחם הסבירות גם בהתחשב בנסיבות ובמשאבים המוגבלים."

השופט בעז אוקון הוסיף על דברים אלה בפסק הדין בעניין *אבו מיאלה*⁵⁰:

"המשיבים אינם עושים את מלאכתם. הארכות מועד משמשות מנוף לבקשות נוספות להארכות מועד. כאשר מוגשת עתירה מתחילה משיכת חבל בין המשיבים לבין בית המשפט, כאשר המשיבים הופכים את בית המשפט לסניף משנה שלהם: דלפק קבלה ומזכירות גם יחד. אילו היה מדובר בהטלת עומס עבודה על בית המשפט, ניתן היה לעבור על מחדלים אלה בלא כלום. ניתן לחשוב גם שיש דגמים מוצלחים יותר מאשר שיעבוד פרקליטות מחוז לטפול בבקשות המופנות אל משרד הפנים, והפיכתה לסדרנית עבודה של משרד זה. אולם, בפועל המשיבים מכבידים על העותרים, גורמים להם להוצאות מיותרות בעניינים של מה בכך, ומשאירים את ענייניהם תלויים ועומדים בלא מענה ממשי וענייני. מירוץ המכשולים שהעותרים חייבים לעבור אותו תואר כבר... [על ידי] השופטת ארד, ואין צורך להוסיף עליו. חובתו של בית המשפט היא לדאוג לעיגון עיקרון השירות, והכפפתן רשויות המדינה אליו. עיקרון זה מחייב את בית המשפט למנוע התמשכות מיותרת של הליכים על חשבונם של מקבלי השירות. עקרון זה מחייב גישה רצינית לפניית הפרט, מניעת התעמרות, הטמעת ערכי שיוויון, ושירוש זכויות יתר של בעלי כוח שלטוני או כוח אחר. זכויות הפרט אינן מסתיימות במתן הצהרות חגיגיות. זכויות הפרט הן חומר של יום יום. אם הזכויות לא יעמדו במבחן המעשה, הן יהפכו עד מהרה למטבעות שחוקים המוטלים הלוך ושוב, תוך יצירת אשליה חולפת של כיבוד זכויות, המתפוגגות בשל מחסומים ביורוקרטיים בלתי עבירים, המוצבים על כל צעד ושעל."

הדברים הללו, שנסבו על הלשכה למינהל אוכלוסין בירושלים המזרחית, נכונים ללשכות רבות. עם זאת, אין ספק כי התופעה חמורה במיוחד בלשכה בירושלים המזרחית.

רבות דובר בלשכה זו, המשרתת רבבות של תושבים. את הבאים ללשכה מקדם כלוב המשמש מבואה. הלשכה אינה נגישה לאנשים עם מוגבלות. כדי לנסות ולקבל שירות, יש להשכים קום

⁵⁰ עת"מ (ירושלים) 769/04 אבו מיאלה נגד משרד הפנים.

ולהתייצב בתור. אפשר לנסות ולהזמין תור באמצעות הטלפון, אך מי שזוכה למענה טלפוני, עלול לגלות כי נקבע לו מועד לכארבעה חודשים מאוחר יותר. העומדים בתור ממתנינים בתנאים פיזיים קשים, חשופים לפגעי מזג האוויר. ספסרים ועבריינים מנצלים זאת, וסוחרים במיקום בתור. העמידה בתור אינה מבטיחה כניסה ללשכה. רבים יאלצו לשוב במועד אחר. מי שמצליח להגיע אל תוך הלשכה מגלה דלפק מודיעין שומם, מספר פקידים מעטים ושירות גס ומשפיל. אף שהלשכה משרתת תושבים ערבים, חלק מהטפסים שנמסרים לפונים הם בעברית. עליהם לתרגם בכוחות עצמם ועל חשבונם. אין לוח מודעות, עליו מפורסמים נהלים ושינויי מדיניות. בקשות רבות אינן נענות כלל. אם ניתנות תשובות לעתים קרובות הן אינן ניתנות בכתב, ומסמכים שהומצאו זה מכבר נדרשים שוב ושוב.

**"הטיפול המסורבל
והמתיש גורר עבודה
מיותרת ורבה
לפרקליטות ולבית
המשפט זמן יקר
ומשאבים רבים
במערכות אלה
מבזבזים לריק."**

בחודש דצמבר 2003 פסק בג"ץ, כי התנאים הפיזיים בלשכה בירושלים המזרחית בלתי סבירים באופן קיצוני. לציבור זכות לקבל שירותים בתנאים ראויים ובתוך פרק זמן סביר, קבע בית המשפט, והורה למשרד הפנים להעביר את הלשכה למבנה חדש במתחם מאמוניה עד חודש יולי 2005. כן הורה בג"ץ להגדיל את מספר הפקידים בלשכה מ-29 ל-42 ולהאריך את שעות קבלת הקהל⁵¹.

הנהלים הסמויים מהעין

הנהלים הפנימיים, ההנחיות והכללים, שעל פיהם פועל מינהל האוכלוסין, מהווים הלכה למעשה את מדיניות ההגירה והכניסה לישראל ואת מדיניות רכישת המעמד בה. הנהלים אינם מפורסמים כראוי (באתר האינטרנט של משרד הפנים מפורסמת גרסה חלקית, מקוצרת ובלתי מעודכנת של הנהלים). הנהלים קובעים הסדרים עקרוניים ללא דיון ציבורי וללא פיקוח. הם עמומים, מאופיינים בסרבול ביורוקרטי בלתי סביר ואינם מיושמים בצורה שוויונית. הם משתנים לעתים תכופות ובאופן שרירותי ללא הסבר או נימוק, ומבטאים בעיקרם "אני מאמין" של השר או של הפקידים המכהנים באותה עת בתפקיד.

הנהלים ואופן יישומם מולידים הפרות נמשכות של זכויות אדם בסיסיות לרבות הזכות לכבוד, לחירות, לאזרחות, לחיי משפחה, ולזכויות תלויות מעמד, כגון הזכות לקבלת שירותי בריאות והזכות לבטחון סוציאלי.

כך, למשל, נוהל התאזרחות בני זוג נקבע בהנחיות פנימיות בלבד, ולא עוגן בחקיקה או בתקנות. בדיקה שערכה האגודה לזכויות האזרח בלשכות למינהל אוכלוסין מעלה, כי נוהל זה כלל אינו מובא לידיעת ציבור הפונים.

⁵¹ בג"ץ 2783/03 ג'ברא נגד שר הפנים, פ"ד נח(2) 437.

בלשכות שנבדקו, הנוהל, או אף עיקריו, אינו תלוי בשום מקום, אינו נמצא בין הטפסים או המסמכים הזמינים לציבור הפונים, ואינו זמין בכל צורה אחרת, לא לקהל הרחב ולא למבקשי המעמד בישראל⁵². במקרים רבים נראה, שלא רק שפקידי משרד הפנים לא נקטו בשום צעד כדי להביא את נוהל ההתאזרחות לידיעת הציבור, אלא שאף נעשה מאמץ להסתירו.

עורכת דין, אשר פנתה לפקידי הלשכה בפתח תקווה בבקשה רשמית לקבל העתק של נוהל ההתאזרחות נענתה בחודש אוגוסט 2000: "בנוגע לבקשתך לקבלת נוהל איחוד משפחות והתאזרחות, אין באפשרותנו להעביר זאת אליך".

הנהלים הפנימיים, ההנחיות והכללים של מינהל האוכלוסין קובעים הסדרים עקרוניים ללא דיון ציבורי וללא פיקוח.

מתמחה ממשרד עורכי דין, אשר פנתה בבקשה דומה ללשכות למינהל אוכלוסין בתל-אביב ובראשון-לציון נתקלה בטענה התמוהה, שאין נוהל כתוב בנושא התאזרחות בני זוג זרים, ואי אפשר למסור בטלפון מידע בנושא.

בעניין זה מתח בג"ץ ביקורת על התנהלות משרד הפנים בפרשת *עבאס-בצה*⁵³. האופן בו מופץ ומפורסם הנוהל כיום אינו מניח את הדעת, קבע בית המשפט, ואינו תואם את הוראות החוק. בית המשפט סבור שראוי היה לו הנוהל נקבע בתקנות (שמותקנות באישור ועדה מועדות הכנסת ומפורסמות ברשומות), ואולם כל עוד הוא קבוע בהנחיות, על משרד הפנים לפרסמו פרסום סביר, אשר יביא את הנוהל ותנאיו לידיעת הנזקקים לו. בית המשפט הוסיף, כי הפרסום יכול להיעשות בדרך של מודעות בעיתונים, הפצת ההנחיות לגופים שעוסקים בעניין, תליית הנוהל על לוחות המודעות של הלשכות למינהל אוכלוסין, פרסום ברשת האינטרנט וכל דרך סבירה אחרת המאפשרת את העמדתו של הנוהל לרשותו של כל מעוניין המבקש לעיין בו, באופן מקיף יותר מן הפרסום שניתן לו עד עתה.

פסק הדין ניתן בראשית חודש אפריל 2003. מאז ועד עתה לא חל שינוי. קובץ נהלי מינהל האוכלוסין, הנמצא בכל לשכה ולשכה, ומעודכן על פי הנחיות מטה מינהל האוכלוסין והלשכה המשפטית של משרד הפנים, עדיין אינו גלוי ואינו מפורסם. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד הפנים עושה כל אשר לאל ידו כדי למנוע את חשיפתו של קובץ הנהלים. במהלך שנת 2004 פנתה האגודה לזכויות האזרח לממונה על יישום חוק חופש המידע פעמיים, בבקשה לעיין בקובץ הנהלים ולהעתיקו. תחילה טען הממונה, שכל הנהלים מפורסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים. האגודה שבה ופנתה והבהירה כי נהלים רבים אינם מפורסמים,

⁵² הבדיקה נערכה בראשית שנת 2002 בלשכות מינהל האוכלוסין בעפולה, עכו, חדרה, נתניה, פתח תקווה, תל-אביב ורמלה.

⁵³ ראו הערת שוליים 39.

וגם אלה המפורסמים – חלקיים ואינם מעודכנים. הממונה השיב, כי לא ברור לו באלה נהלים האגודה מבקשת לעיין, ודרש תשלום אגרה עבור העיון בנהלים (דרישה זו מנוגדת לחוק חופש המידע הקובע מפורשות, כי נהלים יש להציב בכל משרד של הרשות וכי העיון בהם פטור מתשלום אגרה). בעקבות תשובותיו אלה של הממונה פנתה האגודה ללשכת שר הפנים בבקשה לעיין בקובץ הנהלים. הבקשה הועברה לעיון הלשכה המשפטית של המשרד, אולם אף שחלפו מאז חודשים אחדים לא התקבלה תשובה עד מועד כתיבת שורות אלו.

מסורבי כניסה

זמר מפורסם עוכב בנתב"ג, וגורש חזרה לארצו. כדורסלנית זרה נכלאה בחדר המסורבים עם נחיתתה בישראל. עיתונאי אמריקאי, העובד בישראל, נעצר במעבר הגבול כששב מחופשה בחו"ל ונדרש לעזוב מיד את ישראל. אזרח קנדי, שהגיע לחתונת אחותו בירושלים, אפילו לא זכה לעבור את ביקורת פקידי המכס, לפני שמצא עצמו על מטוס חזרה. בתה של תושבת ישראל אינה רשאית לבוא לבקרה. בנם של זוג עולים חדשים נדרש להפקיד ערבות תמורת קבלת אשרה להיכנס לישראל ולבקר את הוריו. הם אינם פושעים, אינם מסוכנים לאיש, אינם חשודים בדבר. הם מסורבי כניסה.

אלפי אזרחים מחו"ל, ביניהם חברי פרלמנטים זרים, רופאים, אנשי דת, אומנים, ספורטאים, עיתונאים ובני משפחה של אזרחים ותושבים ישראלים, נעצרו בשנים האחרונות בנתב"ג, ולא הורשו להיכנס לישראל. שלושה בני אדם בממוצע נכלאים מדי יום בחדר המסורבים בנתב"ג.

על פי חוק הכניסה לישראל, משרד הפנים מוסמך לתת אשרות כניסה ורשיונות ישיבה בישראל, להימנע ממתן אשרות כניסה ולשלול אשרות ורשיונות. משרד הפנים רשאי להתנות את מתן האשרה והרשיון בתנאים, לבטל אשרה ורשיון שניתנו מבעוד מועד, לעצור מי שמבקשים להיכנס לישראל, ומי ששוהים בה ללא רשיון ולגרשם. הוא אינו חייב לנמק את סירובו לאפשר כניסה לישראל. עם זאת, שימוש בסמכויות אלה, כבכל סמכות שלטונית, נדרש להתיישב עם זכויות אדם.

אכן, אין לאזרח זר זכות קנויה להיכנס לישראל. זכות היסוד להיכנס לישראל, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מיוחדת לאזרחים ישראלים. ואף על פי כן, דמוקרטיה נמדדת גם באופן בו היא נכונה לפתוח את שעריה בפני מבקרים.

לזוג קשישים ממרכז הארץ, אשר הגיעו לישראל לפני שנים מרוסיה, בן בגיר אשר אינו זכאי לאזרחות ישראלית. בנם של בני הזוג כלל אינו חפץ במעמד בישראל. הבן חי ברוסיה וכל שהוא מבקש הוא לבקר מדי פעם את הוריו הקשישים בישראל. הוא כבר עשה זאת מספר פעמים בעבר – קיבל אשרת כניסה, הגיע במועד ויצא את ישראל כמתכוון. כאשר הגיעו בני הזוג ללשכה למינהל אוכלוסין בשנת 2003, וביקשו שוב אשרה עבור הבן, על מנת שיגיע לביקור, הודיע להם מנהל הלשכה שעבור הנפקת האשרה יהיה עליהם להפקיד ערבות בסך 15 אלף ש"ח, להבטחת יציאתו של הבן מישראל. להורים הקשישים לא היתה כל דרך לעמוד בהוצאה. בהתערבות האגודה לזכויות האזרח הופחת סכום הערבות ונקבע על 5000 ש"ח. ואולם גם בסכום זה לא יכולים ההורים לעמוד. האגודה פנתה למחלקה לאשרות וזרים במטה מינהל האוכלוסין, וזו אישרה שהבן יוכל להיכנס לישראל ללא צורך בערבות. בני הזוג שבו ופנו ללשכה עם אישור מטה מינהל האוכלוסין. להפתעתם מנהל הלשכה לא הסכים לוותר על ערבות של פחות מאלף ש"ח. בלית ברירה נאלצו ההורים להפקיד את הסכום.

שינויים במרשם

דעתו של משרד הפנים אינה נוחה משינויים מסוימים שמבקשים אזרחים ותושבים ישראלים לערוך במרשם, ועל כן הוא מציב תנאים שונים ומשונים לשינוי.

כך, למשל, משרד הפנים מסתייג מרישום המרת דתם של יהודים. אזרחים יהודים, אשר המירו את דתם לאיסלאם או לנצרות, ומציגים בפני משרד הפנים פסק דין של בית דין דתי מוסמך, נדרשים – כתנאי לשינוי במרשם – להמציא אישור מאת המשרד לענייני דתות, שהמירו את דתם. בג"ץ פסק זה מכבר, כי די בפסק דין, וכי אין צורך בתעודת המרת דת⁵⁴, ואולם משרד הפנים מתעקש לטרטר את הפונים אליו שלא כדין.

כך עוד, כיוון שמשרד הפנים מסרב להכיר בהורותו של אב זר לילד ישראלי, אין הוא מוכן לרשום את שם משפחתו של האב כשם משפחתו של הילד, גם שעה שהאם והאב מבקשים זאת. שם משפחתו של הילד נקבע לפי שם משפחתה של אימו, על אפס ועל חמתם של ההורים. לאחר שמשרד הפנים נאות, בסופו של דבר, להכיר באבהות, בדרך כלל לאחר שניתן פסק דין, המבוסס על בדיקת רקמות, הקובע כי האב הוא אכן אביו של הילד, הוא מסרב להחליף את שם משפחתו של הילד. ההורים נדרשים לשוב ולשכור שירותיו של עורך-דין, לפנות לבית המשפט ולהמציא פסק דין נוסף, הקובע ששם משפחתו של ילדם ישונה. האגודה עתרה גם נגד התעמרות זו⁵⁵.

⁵⁴ בג"ץ 1031/93 פסרו(גולדשטיין) נגד שר הפנים, פ"ד מט(4) 661.

⁵⁵ בג"ץ 7000/04 ; בג"ץ 10533/04.

כך גם מערים משרד הפנים קשיים בדרכם של תושבים ישראלים, שאינם אזרחים, המבקשים לשנות את כתובתם. תופעה זו מיוחדת לתושבי ירושלים המזרחית. כיוון שמשרד הפנים מבקש לפקח על מקום מושבם של תושבים אלה, אין הוא מוכן לשנות את רישום הכתובת במרשם, אלא לאחר המצאת אין-ספור ראיות להעתקת מרכז החיים ליישוב אחר. אזרחים אינם נדרשים לעמוד בדרישות אלה, ודי בהצהרתם על שינוי כתובתם כדי לשנות את רישום המען במרשם.

זכותם של שני הורים מאותו המין להירשם כהורי ילד במרשם האוכלוסין נדונה בפסק דין שניתן בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח⁵⁶. בג"ץ פסק, כי על פקיד הרישום לרשום את שני ההורים על יסוד תעודת אימוץ שהוצגה בפניו, והוא אינו רשאי להטיל ספק בנכונותה. היועץ המשפטי לממשלה עתר לקיומו של דיון נוסף. פסק הדין בדיון הנוסף טרם ניתן.

הרשימות השחורות

"מנועי טיפול" הם אזרחים ותושבים, אשר פקידי מינהל האוכלוסין חושדים שפרטיהם הרשומים במרשם האוכלוסין אינם נכונים או חושדים בהם שרכשו את מעמדם בישראל במרמה. מדיניות זו נועדה ליצור לחץ על מבקש השירות כדי לאלצו לקבל את עמדת פקידי מינהל האוכלוסין. למניעת הטיפול פנים רבים: יש מי שאינו מקבל שירות כלל, ואחר מוגבל לקבלת שירות מפקידים מסוימים בלבד; יש מי שתעודת הזהות או ספח תעודת הזהות ניטלים ממנו, ומאחר נשללת הזכות לקבל דרכון; יש מי שמקבל דרכון שתוקפו מוגבל לתקופה קצרה, ומאחר נמנעת האפשרות לשנות במרשם את כתובתו או את מעמדו האישי. חלק מן האנשים אינם יודעים כלל על קיומו של חשד נגדם, ורבים מהם אינם יודעים שסווגו כמנועי טיפול. כאשר הם מגיעים לשכות מינהל האוכלוסין ומבקשים לממש את זכויותיהם – נמנע מהם השירות המבוקש. העילה למניעת הטיפול אינה נמסרת מייד, ובחלוף זמן, בשעה שמצוקתם של "מנועי הטיפול" גוברת, מבהירים פקידי מינהל האוכלוסין, כי הסיבה למניעת הטיפול היא התנגדות "מנועי הטיפול" לשינוי הרישום במרשם האוכלוסין או מחלוקת בעניין מעמדם בישראל. כן מבהירים הפקידים, כי עד שלא יאותו לקבל את עמדת מינהל האוכלוסין, לא יינתן להם השירות המבוקש.

כך, למשל, חוק מרשם האוכלוסין קובע, כי שינויים ברישום מצבו האישי של אזרח או תושב (רווק, נשוי, גרוש או אלמן) ושינוי פרטי הדת והלאום, לא יעשו אלא בהסכמת מי שהשינוי נוגע לו, או על פי פסק דין של בית המשפט, שניתן לבקשת משרד הפנים. ואולם, משרד הפנים מתקשה לפנות לבית המשפט, באין לו בדרך כלל הוכחות לאישוש חשדותיו, ועל כן עושה שימוש במדיניות "מניעת הטיפול" כדי להתיש את מי שיש לו עימו מחלוקת בעניינים אלה של מרשם, על מנת ש"יסכים" לתיקון הרישום. מי שאינו מסכים – אינו זכאי לקבל שירותים.

⁵⁶ בג"ץ 1779/99 ברנר-קדיש נגד שר הפנים, פ"ד נד(2) 368.

במסגרת דיונים בעתירה, שהגישה האגודה לזכויות האזרח נגד מדיניות בלתי חוקית זו⁵⁷, הודיע משרד הפנים לבג"ץ, שהוא אינו מונע שירותים, אלא לזמן מוגבל ולצורך עריכת בירור בלבד. אלא שרבים מהפונים ללשכות מגלים כי אותו סימון אדום מלווה את רישומם, והם אינם מקבלים שירות כלל.

י' נולדה בברית המועצות. בשנת 1993 נישאה לר'. כיוון שר' יהודי, כאשר עלו בני הזוג בחודש אוקטובר 1995 לישראל, רכשו אזרחות ישראלית מכוח שבות. ר' התקשה להשתלב בישראל, לא מצא את מקומו, ובשנת 1997 החליט לעזוב את הארץ. י' בחרה להישאר בישראל, והם נפרדו. בחודש מאי 1997 הגישה י' בלשכה למינהל אוכלוסין בבת-ים בקשה לקבל דרכון. י' נתבקשה להמתין לקבלת תשובה. בחלוף שלושה חודשים, משלא התקבלה תשובה, התקשרה י' ללשכה. הפקידה שהשיבה לה, אמרה שאינה יכולה לקבל דרכון. י' ביקשה לברר מדוע, והפקידה השיבה, שאינה רשאית לומר לה. עוד נאמר לה, שלצורך בירורים עליה לפנות למטה מינהל האוכלוסין בירושלים. כאשר ניסתה י' לברר מדוע אינה יכולה לקבל דרכון, התברר לה, שאת רישומה במחשבי משרד הפנים מלווה סימון אדום, הקובע שהיא "מנועת טיפול". י' פנתה מספר פעמים באמצעות עורך-דין למשרד הפנים, ואולם לא נענתה. בשנת 2002, לאחר שעברה י' להתגורר בתל-אביב, פנתה ללשכה למינהל אוכלוסין בתל-אביב בבקשה לשנות את מענה במרשם ובתעודת הזהות. הפקידה העלתה את פרטיה על גבי צג המחשב, והודיעה שאינה רשאית לתת לה שירות. הובטח לה שהעניין יוברר, והיא התבקשה לשוב ללשכה במועד אחר. י' שבה ללשכה פעמים אחדות, ואולם העניין לא נפתר.

רק בשנת 2004, לאחר שפנתה האגודה לזכויות האזרח בעניינה של י', הודיע משרד הפנים, כי י' רשאית להגיע ללשכה ולקבל שירותים. במשך שבע שנים סרב מינהל האוכלוסין לתת לי' שירותים וקבע, ללא כל הסבר, כי היא "מנועת טיפול". בשנת 2002, בעת שפנתה י' מיוזמתה ללשכה למינהל אוכלוסין בתל-אביב, רמזה לה מנהלת הלשכה כי משרד הפנים חשד כי נישואיה לר' היו פיקטיביים, וכי מעמדה נרכש במרמה. ואולם, איש לא הזמין את י' מעולם לבירור, לא ביקש לחקור בדבר, ולא מסר לה את הסיבה באופן רשמי. כשם שבאו שבע השנים הרעות, כך חלפו להן.

בשל מניעת השירות לא יכולה היתה י' לצאת מישראל. היא לא יכולה היתה לבקר את בני משפחתה הקרובים, וכשסבה וסבתה נפטרו לא השתתפה בהלוויותיהם ובאבל המשפחתי. כיוון שכתובתה לא שונתה לא קיבלה דואר רשמי מרשויות המדינה. היא לא הוזמנה להצביע בבחירות, ולא השתתפה בשלוש מערכות בחירות. היא לא קיבלה דואר מן המוסד לביטוח לאומי, ולא ידעה שהצטברו חובות בחשבונה. העדר הסבר למניעת השירותים, האטימות בה נתקלה במשרד הפנים וחוסר הוודאות באשר לפתרון המצב, גרמו לה מצוקה רבה.

⁵⁷ בג"ץ 6847/02.

המלצות

הדעת אינה נותנת, שעניינים מהותיים – כהענקת מעמד בישראל למי שקבעו בה את מרכז חייהם או הענקת מעמד לפליטים, למבקשי מקלט ובמקרים הומניטריים – יוסדרו ללא קריטריונים מנחים ופומביים, בהיוועצות בין פקידים ועל פי שיקול דעתה של ועדה בין-משרדית. יש לפרסם קריטריונים ברורים להליכי רכישת אזרחות ותושבות ולקבוע קריטריונים לפטור מתנאים הקבועים בחוק.

יש לוודא כי ילדים של אזרחים ותושבים ישראלים יירשמו תכופ לאחר לידתם וירכשו מעמד, וזאת בהליך פשוט וללא עלות.

השינויים התכופים במדיניות הסדרת מעמדם של בני זוג זרים הם מקור להפרות חוזרות ונשנות של זכות היסוד לחיי משפחה. יש למחוק את חרפת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, המונע מתן מעמד לפלסטינים בישראל; יש לעגן את הליך הסדרת מעמדם של בני זוג נשואים ואת ההליך להסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור, ולהקטין את ההוצאות הכרוכות בהליכים; יש לקבוע קריטריונים להסדרת מעמדם של בני זוג זרים שנפרדו מבני זוגם הישראלים, בין היתר על רקע אלימות או מוות, ולקבוע קריטריונים להסדרת מעמדם של זרים, שנפרדו מבני זוגם הישראלים, ואשר הם הורים לקטינים ישראלים.

ההליכים לביטול מעמד של אזרח או תושב ישראלי אינם מפורסמים, ומתקיימים בחדרי חדרים ללא הליך ראוי והוגן וללא זכות שימוע כדון. יש להעביר את הסמכות להחליט על שלילת מעמד לבית המשפט, ולהבטיח, כי אזרחות ותושבות לא יופקעו כעניין של מה בכך.

יש לעגן עניינים אלה בחקיקה ראשית או לכל הפחות בתקנות. עיגון בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה מאפשר דיון ציבורי ופיקוח של הכנסת (הכנסת שותפה גם להליכי התקנת תקנות). הוא מקשה על שינוי שרירותי של המדיניות, הנעשה כיום באופן תכופ ללא הסבר או נימוק. הוא מצמצם את שיקול הדעת של הפקידים, פורסם את הסרבול הביורוקרטי, מחייב פרסום של הנורמות ושופך אור על מדיניות, שהיא כיום עמומה ומפלה.

מערכת בתי המשפט, הכורעת תחת נטל ההתדיינות בעניינים הנוגעים למינהל האוכלוסין, משמשת כיום "שרברב" ועוסקת "בפתיחת סתימות בצנרת", הנוצרות כתוצאה מאלפי המקרים, ששרד הפנים מסרב לטפל בהם. בית המשפט הגבוה לצדק ובתי המשפט לעניינים מינהליים צריכים לתת דעתם לבעיה החריפה, הרובצת לפתחם. על בתי המשפט לתת את הדעת לבעיות העקרוניות העולות מן המקרים המונחים לפנייהם ולהימנע ממחיקת עתירות בזו אחר זו, לאחר ששרד הפנים נותן לעותר את מבוקשו. מחיקת עתירות מזינה את מדיניותו האסורה של משרד הפנים, מעודדת את משרד הפנים לניצול של מערכת בתי המשפט ונותנת לגיטימציה לריבוי התדיינות נוספות.

מבקר המדינה ונציבות שירות המדינה צריכים לערוך בדיקה מעמיקה של השירות, הניתן בלשכות מינהל האוכלוסין. יש להקפיד ולחקור תלונות אודות מניעת שירות, נטילת מסמכים

שלא כדין, שירות גס, התעמרות, גילויי גזענות ודעות קדומות והליכים שמתמשכים זמן רב
שלא לצורך.

נספחים

חוקים

כניסה לישראל ורכישת מעמד

- חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו
- חוק השבות, התשי"א-1950
- חוק האזרחות, התשי"ב-1952
- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952
- חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003
- חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1959

מרשם אוכלוסין ותיעוד

- חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965
- חוק השמות, התשט"ז-1956
- חוק הדרכונים, התשי"ב-1952
- חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982

אמנות בין-לאומיות

מדינת ישראל שותפה לאמנות הבאות, המעגנות את הזכות לאזרחות ואת איסור ההפליה בהענקת האזרחות :

- האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (1954)
- האמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית (1966)
- האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966)
- האמנה בדבר ביטול הפליה נגד נשים לצורותיה (1979)
- האמנה בדבר זכויות הילד (1989)

פסקי דין בהתדיינויות האגודה לזכויות האזרח בענייני מינהל האוכלוסין

- בג"ץ 269/86 גולדשוב נגד שר הפנים, פ"ד מ(3) 337 (גירוש הכושים העבריים).
- בג"ץ 264/87, 723/88 התאחדות הספרדים שומרי תורה - תנועת ש"ס נגד מינהל האוכלוסין במשרד הפנים; בן רפאל נגד שר הפנים, פ"ד מג(2) 723 (רישום גיור רפורמי שנעשה בחו"ל במרשם האוכלוסין).
- בג"ץ 332/87 בן שלמה נגד שר הפנים, פ"ד מג(3) 353 (זכותם של הכושים העבריים לעבוד).
- בג"ץ 693/91 אפרת נגד הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז(1) 749 (זכות הידועה בציבור להוסיף לשמה את שם משפחתו של הידוע בציבור).
- בג"ץ 4702/94 אל טאיי נגד שר הפנים, פ"ד מט(3) 843 (הזכות למקלט מדיני והזכות להיות משוחרר עד לגירוש).
- בג"ץ 1031/93 פסרו (גולדשטיין) נגד שר הפנים, פ"ד מט(4) 661 (רישום גיור רפורמי שנעשה בארץ במרשם האוכלוסין).
- בג"ץ 6086/94 נורי נגד הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מט(5) 693 (זכות הידועה בציבור להוסיף לשמה את שם משפחתו של הידוע בציבור למרות התנגדות אשתו).
- בג"ץ 1779/99 ברנר-קדיש נגד שר הפנים, פ"ד נד(2) 368 (רישום בת זוג כאם מאמצת של הילד של בת זוגה).
- בג"ץ 2271/98 עאבד (חתחות) נגד שר הפנים, פ"ד נה(5) 778 (השבת אזרחות לנשים ערביות שעברו להתגורר בשטחים).
- בג"ץ 2208/02 סלאמה נגד שר הפנים, פ"ד נו(5) 950 (סמכות בג"ץ לדון באשרות שהייה לבן זוג של ישראלי במסגרת נוהל התאזרחות).
- בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נגד שר הפנים, פ"ד נז(3) 481 (נוהל התאזרחות בן זוג של אזרח).
- בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד משרד הפנים (טרם פורסם) (איסור העברת מידע ממינהל האוכלוסין לרשות השידור, מס הכנסה, הביטוח הלאומי והבנקים).
- עת"מ (ירושלים) 529/02 גרים-בורנאה נגד שר הפנים (מעמד בישראל להורים זרים לקטינים ישראליים).

התדיינות עקרוניות של האגודה לזכויות האזרח (בענייני מינהל האוכלוסין) התלויות ועומדות בפני בתי המשפט בימים אלה

בג"ץ 4022/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד שר הפנים (עתירה נגד החלטת הממשלה מיום 12.5.02 להקפיא את הליכי התאזרחותם בישראל של בני זוג לאזרחים ישראלים ממוצא פלסטיני).

בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד נגד ממשלת ישראל (עתירה בעניין אי-חוקיות הסדר כבילתם של עובדים זרים למעסיקהם).

בג"ץ 6535/02 מוקד סיוע לעובדים זרים נגד שר הפנים (עתירה בעניין אי-חוקתיות התיקון לחוק הכניסה לישראל בעניין מעצר שוהים שלא כדין, משמורת וגירוש).

בג"ץ 6847/02 פלונית נגד שר הפנים (עתירה נגד מדיניות מניעת הטיפול).

בר"מ 173/03 מדינת ישראל-משרד הפנים נגד סלאמה (ערעור המדינה על החלטת בית המשפט המחוזי בת"א, לפיה יש לשחרר מוחזק במשמורת בערובה בחלוף שישים ימים רצופים למעצרו).

בג"ץ 8099/03 האגודה לזכויות האזרח נגד שר הפנים (עתירה בעניין אי-חוקתיות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003).

עת"מ (תל-אביב) 1113/03 פלוני נגד שר הפנים (עתירה למתן תושבות קבע לילדי מהגרי עבודה, שגדלו ובגרו בישראל).

בג"ץ 2222/04 פלונית נגד שר הפנים ; בג"צ 10533/04 פלוני נגד שר הפנים (עתירות בדרישה להעניק אזרחות ישראלית לילדים לאב ישראלי ולאם זרה ולרשום במרשן אבות זרים לילדים, שנולדו לאם ישראלית).

בג"ץ 3289/04 פלונית נגד שר הפנים (עתירה נגד גביית אגרה בגין שהות יתר).

בג"ץ 7000/04 פלונית נגד שר הפנים (עתירה בעניין רישום נישואין בין ישראלי לזר, שינוי שם משפחה של ישראלי שנישא לזר וקביעת שם משפחה של ילד לאם ישראלית ולאב זר).

בג"ץ 9292/04 פלוני נגד שר הפנים (עתירה נגד הוראת ראש הממשלה להקפיא את הליכי התאזרחותם בישראל של בני זוג לאזרחים ישראלים ממוצא ערבי).

עת"מ (ירושלים) 1216/04 פלוני נגד שר הפנים (עתירה בדרישה לאסור על משרד הפנים להתנות הסדרת מעמדם של בני זוג לאזרחים ולתושבים ישראלים בהסגרת בני משפחה).

עת"מ (תל-אביב) 1965/04 פלוני נ' שר הפנים (עתירה בדרישה להעניק מעמד לבן זוג לאזרח ישראלי שנרדף על רקע נטייתו המינית).

עת"מ (תל-אביב) 2790/04 פלוני נגד שר הפנים (עתירה בדרישה לאסור על גירוש בני זוג זרים ידועים בציבור ובדרישה להשוות את ההליך המדורג לידועים בציבור להליך לבני זוג נשואים).



שר הפנים

מיז בכסלו התשס"ה
30 בנובמבר 2004
שר. 25869-2004

לכבוד
גב' רחל בנוימון, עו"ד
מנכ"לית האגודה לזכויות האזרח
רח' נחלה בנימין 75
תל אביב

שלום רב,

הנדון: המינסטריון-דו"ח האגודה לזכויות האזרח בנשאל על משרד הפנים

אני מבקש לחגיב בקצרה על הדו"ח שחוכן על ידכם לגבי משרד הפנים, אני מציע לכם להשמיט את הכותרת: "המינסטריון" שהיא מעליבה ובלתי עניינית.

במקביל ביקשתי ממנהל האוכלוסין מר ששי קציר להשיב עניינית על הטענות המועלות בדו"ח.

לחקן הערותי:

1. למינהל האוכלוסין מנהל חדש, שמונח על ידי מר ששי קציר המכהן בתפקידו רק 4 חודשים. על המנהל החדש הוטלה משימה לשגר את הטעון שיפור.

2. מדיניות ההגירה לישראל נקבעת על ידי הממשלה. תממשלה היא זו שהחליטה על החרקותם מן הארץ של זרים העובדים בישראל שלא כחוק וזאת כדי לפנות מקומות עבודה לישראלים. תחליך ההרחקה עצמן מבוצע על ידי משטרת ההגירה, שהיא חלק של משטרת ישראל ואינה כפופה למשרד הפנים. בתקופת כהונתי וביוזמתי, הועברו השופטים העוסקים בענייני עובדים זרים ממשרד הפנים למשרד המשפטים, כדי להבטיח אובייקטיביות ואי תלות.

3. נושא "איחוד משפחות" בין אזרחי ישראל לבין פלשתינאים מוסדר בחקיקה של הכנסת ואין המדובר בהחלטות של משרד הפנים. החקיקה המגבילה היא עקב העובדה, שבין אלו שקבלו "איחוד משפחות" ותעודות זהות כחולות היו כאלה שהיו מעורבים בפיגועי טרור קשים בהם נחרגו עשרות ישראלים. המדובר בתוראת שעה אשר בקרוב תוחלף בחוק ליברלי יותר.

4. הפרשנות המשפטית לחוקים השונים היא בידי היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, ואין למשרד הפנים הזכות לחרוג מפרשנות זו. על כן במספר משמעותי של תיקים שהגיעו לבתי המשפט תוצגה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, אף שלי הייתה עמדה אחרת.
5. מאז תחילת כהונתי פעלתי ללא לאות כדי להעביר את לשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים למקום חדש וראוי. מאמצי נשאו פרי ומעוד פרות משנת תפתח לשכה חדשה ומרווחת בבניין "מאמוניה". מאז תחילת כהונתי שופר השירות בלשכה ובין היתר אפשר להזמין תור בטלפון או בפקס, דבר החוסך עמידה בתורים.
6. הנחיתי במפורש את גורמי משרדי לבטל לחלוטין את המונח "ימנעי טיפול". כל אדם הפונה, זכאי שעניינו יטופל. במקרה שתבקש אינה מוצדקת, המשרד אמור לתת תשובת שלילית.
7. ניתנה על ידי הוראה למשטרת ההגירה שלא להרחיק מן הארץ משפחות עם ילדים מעל לגיל 10. מאז התחלתי בתפקידי עשיתי מאמץ רב כדי להסדיר את מעמדם בישראל של ילדים מבוגרים של עובדים זרים והעניין עד כה התעכב בין היתר עקב קשיים משפטיים.
8. במשרד הפנים פועלת ועדה בינמשרדית אשר נועדה לפתור מקרים קשים שאין להם פתרון במסגרת הנהלים הרגילים. לפי הנחייתי מתכנסת הועדה באופן תכוף יותר, עובדי הלשכות המקומיות אמורים להסביר לפונים את האפשרות לפנות לוועדה הבינמשרדית.
9. בתקופת כהונתי נקבע כי עובד זר יכול לשחות בארץ 5 שנים ולהתחיל בתקופת זו מעבדים. החובה לצאת את הארץ בתום 26 חודשים בוטלה. לגבי עובדים סיעודיים אשר נוצרה תלות של המטופלים, תקופת השחות בארץ היא בלתי מוגבלת.
10. נקבעה האפשרות להביא עובד סיעודי שלא באמצעות חברות כוח אדם.
11. בתקופת כהונתי ניתן מעמד של תושב או אזרח למאות אנשים אשר עניינם הצדיק זאת, לרבות לכאלה שיש להם תרומה של ממש לחברה הישראלית.
12. בתקופתי נקבע נוהל לפני ישראל חנישא לבן זוג זר והרוצה שכן חוגג הור יבוא עמו לישראל יוכל להגיש את הבקשה בקונסוליות של ישראל ואין עוד צורך כי בני הזוג יפרדו.
13. לשכת השר, לאחר דיון עם משרד המשפטים הנחתה את מינהל האוכלוסין שלא לתבוע בדיקת רקמות כאשר אין חשד בדבר זהותו של האב.

14. בני קהילת "הישראלים העבריים" (לשעבר "הבושים העבריים") המתגוררים בדימונה, אשר עניינם לא היה מוסדר במשך שנים רבות (מעל 30) זכו למעמד של תושבי קבע וקבוצת צעירים מבני העדה התגיירו לאחרונה לצה"ל.

15. קהילת הנוצרים הגרמניים, המתגוררים בזכרון יעקב ואשר מפעילים מפעל של הגנת מפני נשק ביולוגי וכימי זכו מכת החלטת שלי למעמד של תושב.

16. נפתרו מרבית הבעיות שהיו בנושא אשרות של אנשי דת, מרביתם נוצרים.

לסיכום, לא נותר לי אלא לתביע מחאה על חגישה החד צדדית והכלתי מאוונת של הדו"ח. גם הניסוח הבוטח והמעליב אין מקומו לדעת, בדו"ח של גוף האמור להיות אובייקטיבי.

אינני מתעלם מהכשלים בתפקודו של משרד הפנים. משרד הפנים היה במשך כ- 40 שנה בניהולם של שרים דתיים, דבר זה השפיע באופן עמוק על מדיניות המשרד ועל עובדיו.

אנשי משרד המשפטים תרמו ועדיין תורמים לקו קשות בכל הנוגע למעמדם של רבים. במשרד ממשלתי שבו עובדי מדינה קבועים קשה מאוד לשנות דברים ובכל זאת חרבה מאוד דברים השתנו והשתנו לטובה.

ציפיתי מהאגודה לזכויות האזרח ליחס הוגן המתאר לא רק את הכשלים אלא גם את ההצלחות אך הרצון לזכות בכותרת בעיתונים הוא כנראה יותר חשוב.

אני מבקש כי תגובתי זו במלואה תצורף לדו"ח שימפץ על ידכם.

בכבוד רב,
אברהם פורז
שר הפנים