



בבית המשפט העליון

בר"מ 3455/23

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט א' שטיין

המבקשת: פלונית

נגד

המשיב: משרד הפנים

בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 27.2.2023, בעמ"נ 2862-11-22 שניתן על-ידי כבוד השופטת ע' זינגר

בשם המבקשת: עו"ד אסף וייצן; עו"ד מירב בן זאב

בשם המשיב: עו"ד הדס ערן; עו"ד מתניה רוזין

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, בעמ"נ 2862-11-22 (השופטת ע' זינגר), מיום 27.2.2023, בגדרו נדחה ערעור שהגישה המבקשת על פסק הדין של בית הדין לעררים בירושלים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (ערר (י-ם) 21-1889) (להלן: החוק או חוק הכניסה לישראל), מיום 3.8.2022. בית הדין דחה את ערר המבקשת על החלטת המשיב, משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה, לדחות את בקשתה לשדרוג מעמדה למעמד של קבע מטעמים הומניטריים.

עיקרי העובדות והליכים קודמים

2. עניינו של ההליך בבקשת המבקשת, אזרחית אריתריאה, ילידת 1990, אישה טרנסג'נדרית, לשדרוג מעמדה למעמד של קבע. המבקשת שוהה בישראל מאז שנת 2011, מוכרת כפליטה, ומחזיקה ברישיון לישיבת ארעי מסוג א/5. המבקשת הסתננה לישראל

דרך גבול מצרים, ביום 1.4.2011, תוך עריקה מן השירות הצבאי במקום מוצאה באריתריאה, וזאת בשל רדיפה שחוותה, לטענתה, על רקע נטייתה המינית. המבקשת נכנסה ארצה כגבר, וכמהלך שהותה בישראל עברה טיפולים להתאמה מגדרית.

3. ביום 11.5.2011 ניתן למבקשת רישיון ישיבה זמני מכוח סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, תוקפו הוארך מעת לעת. ביום 21.12.2013 הגישה המבקשת בקשה למקלט מדיני, על-פי נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (מס' 5.2.0012) (להלן: נוהל הטיפול במבקשי מקלט). לאחר דיון בוועדה המייעצת לענייני פליטים, נקבע כי המבקשת הצליחה לבסס פחד מפני רדיפה, בהתאם לקריטריונים הקבועים באמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 65 (נפתחה לחתימה ב-1951) (להלן: אמנת הפליטים). הוועדה ציינה כי ככלל אין די בעריקה מהצבא כדי לבסס עילה של רדיפה פוליטית, ואולם, בשל הזהות המגדרית, הנטייה המינית, והיחס במדינת המוצא לקבוצה זו, הוחלט כי הבקשה מבססת את העילה כאמור. המלצת הוועדה הועברה לעיונו של שר הפנים, וביום 8.12.2014 אישר השר את בקשת המקלט. כמה חודשים לאחר מכן, בהתאם להחלטת שר הפנים, ניתן למבקשת רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, תוקפו הוארך מעת לעת, ולפי האמור בתגובת המדינה, נכון לעת הזאת, תוקפו עד ליום 10.1.2024.

4. המבקשת לא הסתפקה ברישיון לישיבת ארעי, וביום 24.2.2019, פנתה למשיב בבקשה לשדרוג מעמדה למעמד קבע, בהתאם לנוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבין-משרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים (מס' 5.2.0022) (להלן: הנוהל ההומניטרי).

5. בראיון שנעשה עימה, אמרה המבקשת, כי היא מתגוררת בדירת שותפים בהרצליה, עובדת מעט, מקבלת קצבה מהביטוח הלאומי, משפחתה לא מקבלת אותה, ואין בכוונתה לחזור למדינת המוצא. ביום 28.2.2019 דחתה מנהלת לשכת האוכלוסין וההגירה בהרצליה את בקשתה. ערר שהגישה לוועדה לשכתית על החלטה זו נדחה גם כן, בנימוק שלא נמצאו טעמים הומניטריים מיוחדים המצדיקים את העלאת בקשתה לדיון בוועדה הבין-משרדית הפועלת מכוח הנוהל ההומניטרי (להלן: הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים או הוועדה).

6. על החלטה זו הגישה המבקשת ערר מנהלי (ערר 19-3384; הדיין מ' זילברשמיד) (להלן: הערר הראשון), אליו צירפה מכתב מאת פסיכיאטר המטפל בה. בית הדין נעתר לערר, והורה למשיב שלא לסלק את הבקשה על הסף, אלא להניחה לפני הוועדה בהקדם האפשרי, וזאת תוך קביעה, כי –

"גם אם נוהל הטיפול במבקשי מקלט אינו קובע מתווה לשדרוג של פליט מוכר [...] במסגרת שיקול הדעת המוקנה לשר הפנים רשאי הוא ליתן היתר לשהייה בישראל על בסיס הומניטרי כאשר מתקיימות נסיבות המצדיקות לעשות כן [...] אין בידי לקבל את קביעת המשיב כי בעניינה של העותרת לא מתקיימים טעמים הומניטריים מיוחדים המצדיקים את הבאת בקשתה בפני הוועדה [...] למען הסר ספק, אין בהחלטה זו משום הבעת עמדה לגבי התוצאה הסופית וההחלטה שתתקבל על ידי המשיב בסופו של יום".

7. בהתאם להוראת בית הדין, התכנסה הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים ביום 19.1.2021, ולאחר דיון בעניינה של המבקשת, המליצה על דחיית בקשתה. ההמלצה אומצה על-ידי מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, אשר ציין בהחלטתו, כי לאחר בחינת כלל הנסיבות שהועלו בעניינה של המבקשת, לרבות הרדיפה ממנה סבלה במדינת המוצא, ומצבה הנפשי כיום, כפי שתואר על-ידי הפסיכיאטר המטפל, לא נמצא כי מתקיימים טעמים הומניטריים מיוחדים המצדיקים את שדרוג מעמדה. עוד נכתב בהחלטה, כי המבקשת תוסיף להחזיק ברישיון ישיבת ארעי מסוג א/5, המקנה את מלוא הזכויות הסוציאליות הניתנות לאזרחי ישראל, בכלל זה קצבאות מאת הביטוח הלאומי וביטוח בריאות.

8. המבקשת לא אמרה נואש, וביום 19.4.2021 הגישה על החלטה זו ערר נוסף לבית הדין (ערר (י-ם) 1889-21; הדיין מ' זילברשמיד) (להלן: הערר השני), הוא הערר העומד במוקד ההליך דנן.

9. בעררה, טענה המבקשת, כי מעמד ארעי מסוג א/5 בו היא מחזיקה, גובה ממנה מחיר נפשי כבד, מחמת חוסר הוודאות הכרוך בו. עוד טענה, כי סעיף ל"ד לאמנת הפליטים מצדד בהקלה ככל האפשר על הטמעה והתאזרחות של פליטים מוכרים, ועל כן יש להסדיר את האופן שבו ניתן לפליטים מעמד קבע בישראל; לכל הפחות, טענה, כי נסיבות חייה, כפליטה טרנסג'נדרית, מצדיקות מתן מעמד של קבע בישראל.

10. מנגד, טען המשיב בתגובתו כי דין הערר להידחות, משום שלשר הפנים מוקנה שיקול דעת רחב בבואו ליתן אשרות שהייה בישראל, וכי רצונה של המבקשת בוודאות, אינו מהווה, כשלעצמו, בסיס להענקת מעמד של קבע. כמו כן, חזר המשיב והדגיש כי המבקשת זכאית לכלל ההטבות הסוציאליות הניתנות לאזרחי ישראל.

11. ביום 3.8.2022 דחה בית הדין את הערר השני. בפסק הדין קבע הדיין זילברשמיד – שנדרש, כזכור, לעניינה של המבקשת גם בערר הראשון – כי הוועדה התייחסה בהחלטתה לכלל טענות המבקשת, וכי לא נמצאה עילה להתערבות שיפוטית. זאת, בשים לב לשיקול דעתו הרחב של שר הפנים, בבואו ליתן מעמד מטעמים הומניטריים.

12. על פסק הדין של בית הדין ערערה המבקשת לבית המשפט המחוזי, שם חזרה על טענותיה כי סעיף ל"ד לאמנת הפליטים מקים חובה להסדרת מעמדו הקבוע של הפליט – בין מכוח נוהל הטיפול במבקשי מקלט, בין מכוח הנוהל ההומניטרי; ולחלופין, כי נסיבות חייה הייחודיות של המבקשת מקימות עילה לשדרוג מעמדה מטעמים הומניטריים.

13. בתשובתו, לא חלק המשיב על נסיבותיה הייחודיות והמורכבות של המבקשת, אולם, לצד זאת, טען כי נסיבות אלו הן אשר הביאו להכיר בה כפליטה, וליתן לה מעמד ארעי, וכי אין להקיש מכך לגבי זכאותה למעמד קבע. על כך הוסיף המשיב, כי המעמד הניתן לפליט במהותו הוא זמני, וכי מדיניות המשיב דוגלת בהותרתו כתושב ארעי, למעט במקרים חריגים; בהתאם למדיניות זו, אמת המידה שבאמצעותה נבחנת בקשת פליט לזכות במעמד קבע, במסגרת הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים, היא האם קיימים טעמים נוספים, אשר מצדיקים את שדרוג המעמד. בעניינה של המבקשת, סבר המשיב כי הבקשה אינה מבססת טעם נוסף כאמור, וממילא, כך נטען, החלטה זו לבטח אינה בלתי סבירה באופן המצדיק התערבות שיפוטית.

14. בפסק דין ממצה ומנומק מיום 27.2.2023, שניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים (השופטת ע' זינגר) נאמר בין היתר, כי "נוהל מבקשי מקלט מאפשר ליתן מעמד של תושב ארעי לפליט וזה אכן ניתן למעוררת. המשיב אף הוסיף ובחן את בקשת המערערת לשדרוג המעמד, באמצעות ההליך ההומניטרי, אך לא מצא הצדקה לאותו שדרוג". על כן, קבע בית המשפט המחוזי, משמדובר בהחלטה שניתנה בסמכות, כשלא נטען שנפל פגם בהליך קבלתה, ולא נמצא כי החלטה אינה סבירה באופן קיצוני, דין הערעור להידחות.

15. באשר לאמנת הפליטים, הוסבר בפסק הדין, כי המדינה מכבדת את הוראות אמנת הפליטים, ומיישמת אותן, על אף שזו לא נקלטה בחקיקה פנימית בישראל. עם זאת, קבע בית המשפט המחוזי, כי בהתאם להוראות האמנה, המקלט שיש להעניק לפליט הוא מקלט זמני, עד שוך הסכנה שממנה נמלט, או עד שיתיישב מרצון במדינה אחרת. בהקשר זה, קבע בית המשפט המחוזי, כי אף "עיון בנוהל מבקשי מקלט, הוא הנוהל הרלוונטי לבחינת בקשות מקלט בישראל, מעלה כי המעמד אותו מקבל הפליט, כאשר הוא מוכר ככזה,

הוא מעמד של תושב ארעי, בהתאם לרוח האמנה". לצד זאת, ציין בית המשפט המחוזי, כי שר הפנים רשאי לקבל החלטה אחרת, וליתן לפליט מוכר מעמד של קבע מכוח הנוהל ההומניטרי. ברם, "מקום בו לא ניתנת אותה 'החלטה אחרת', הרי שהפליט נותר במעמד של תושב ארעי והנוהל לא קובע מתווה לשדרוג המעמד". לבסוף, קבע בית המשפט המחוזי, כי אין מקום לתקוף את היעדרו של מתווה לשדרוג למעמד של קבע בנוהל הטיפול במבקשי מקלט, בדרך עקיפה בהליך זה, שעניינו בבקשה לשדרוג מעמד מטעמים הומניטריים.

בקשת רשות הערעור

16. מכאן בקשת רשות הערעור שלפנינו, בגדרה טוענת המבקשת, כי עניינה מעלה לדיון מספר שאלות משפטיות עקרוניות, החורגות מעניינה הפרטני. אלו הן: תחילה, האם מדיניותו המוצהרת של המשיב, למאן להעניק לפליטים מוכרים מעמד של קבע, בהעדר טעמים הומניטריים יוצאי דופן, עולה בקנה אחד עם מחויבותיה הבינלאומיות של ישראל. לטענת המבקשת, שגה בית המשפט המחוזי, כאשר השיב על שאלה זו בחיוב. לדידה, יש לקבוע, כי יישום 'חוקת ההתאמה' בענייננו, מלמד, כי מחויבות ישראל לסעיף ל"ד לאמנת הפליטים, לפיו "המדינות יקלו, ככל האפשר, על [...] התאזרחותם של פליטים", מצמצם באופן ניכר את שיקול דעת המשיב, מכוח סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל, במתן רישיונות ישיבה בישראל. צמצום זה, משמעו, לשיטת המבקשת, כי עומדת לה (כמו ליתר הפליטים המוכרים) זכות למעמד של קבע, וזאת מקל וחומר ביחס ללשון האמנה, אשר נוקטת בלשון אזרחות (לצד שמירת האפשרות, כי ביום מן הימים, המבקשת תרצה לקבל אזרחות בישראל).

17. עוד טוענת המבקשת, כי על בית משפט זה להידרש לקביעתו של בית המשפט המחוזי, לפיה מעמד פליט הוא מעמד זמני, "עד לשוך הסכנה", או עד שיעבור להתגורר במדינה אחרת; ובהתאם, להידרש גם למדיניות המשיב, שאושרה בפסק הדין של בית המשפט המחוזי, לפיה רק בהינתן שינוי נסיבות – ביחס לנסיבות שהביאו להכרה בפליט – יינתן לפליט מוכר מעמד של קבע. לדידה, אמנם, האמנה מכירה באפשרות לפיה אדם יחדל מלהיות פליט, למשל עקב שינוי ממשי, יציב וארוך טווח במדינתו (סעיף 11 לאמנה) – שינוי שאינו נראה באופן לגבי המבקשת – ואולם, לצד זאת, מקימה האמנה חובה על המדינה להביא את מעמדו הארעי של פליט לידי סיום בשלב כלשהו, וזאת מכוח סעיף ל"ד, כאמור.

18. עוד טוענת המבקשת, כי מדיניותו המצמצמת של המשיב ביחס לפליטים מוכרים, חריגה אף ביחס למדיניותו שלו-עצמו – משום שבעלי מעמד של תושבות ארעית

מטעמים אחרים, בישראל, אשר מחזיקים ברישיון מסוג א/5, זכאים, במוקדם או במאוחר, למעמד של קבע; ואילו אפשרות שדרוג זו נעדרת דווקא מהנהלים העוסקים בפליטים מוכרים ומחוסרי אזרחות – שבעניינם חלות הוראות הדין הבינלאומי "להקל על התאזרחותם".

19. לצד האמור, טוענת המבקשת, כי עניינה מלמד על הנחיצות בקביעת הלכה בדבר היחס בין נוהל הטיפול במבקשי מקלט, שאינו כולל אפשרות שדרוג מעמד, כאמור, לבין הנוהל ההומניטרי, אשר משמש כנוהל שיווי; וכן, כי יש להתאים את התנאי האמור בסעיף י"ב לנוהל ההומניטרי, לפיו "ככלל, בקשה לשדרוג מעמד לרישיון ישיבת קבע מטעמים הומניטריים, תוגש לאחר שהמבקש שהה תקופה רצופה בת 10 שנים לפחות ברישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 שניתן בהתאם לנוהל זה" (ההדגשה הוספה – נ' ס'), לעניינם של פליטים מוכרים. זאת, באמצעות קביעה לפיה יראו את התושבות הארעית הניתנת לפליט מכוח נוהל הטיפול במבקשי מקלט, כשקולה למעמד הארעי הניתן מכוח הנוהל ההומניטרי, המאפשר בתנאים מסוימים שדרוג למעמד של קבע; עוד נטען, כי יש להכיר במועד כניסתו של פליט לישראל, כמועד קבלת רישיון ארעי מסוג א/5, לצורך בחינת פרק הזמן הדרוש לבחינת הבקשה לשדרוג המעמד בהתאם לנוהל ההומניטרי, כאמור בסעיף י"ב הנ"ל.

20. עוד קובלת המבקשת על קביעתו של בית המשפט המחוזי, לפיה מצוקתה הייחודית, כפליטה טרנסג'נדרית, קורבן לאונס והתעללות מינית, אינה מצדיקה מתן מעמד חריג של תושבת קבע. לדידה, קביעה זו, לצד ההתעלמות, כך לפי הנטען, מהמסמך הפסיכיאטרי שהוגש, מהדוח הממשלתי, ומהמחקרים הרבים שהוצגו, בדבר ההשלכות השליליות שיש לחוסר ודאות על נפשו וחיייו של אדם, ומצוקות האוכלוסייה הטרנסג'נדרית בכלל, ובישראל בפרט – עולה כדי עיוות דין. לבסוף טוענת המבקשת, כי גם מבלעדי שאלה משפטית עקרונית, יש מקום למתן רשות ערעור בעניינה, בהתחשב במטריה שבה עסקינן.

21. המשיב, מנגד, סבור כי הבקשה תחומה לעניינה הפרטני של המבקשת, ולפיכך לא קמה הצדקה למתן רשות ערעור. בהתייחס לטענות לגופן, חוזר המשיב על עמדתו, לפיה נסיבותיה האישיות של המבקשת אינן עולות כדי טעמים הומניטריים חריגים, המצדיקים את קבלת בקשתה; המשיב מפנה לכך, שרישיון א/5, שבו מחזיקה המבקשת, מקנה את כלל הזכויות הסוציאליות שלהן זכאים אזרחי המדינה. כמו כן, מסביר המשיב, כי בהתאם להוראות הרלוונטיות לפליטים מוכרים, רישיון הישיבה של המבקשת מוארך מעת לעת, באופן מדורג, ולבסוף – אחת לשלוש שנים. מדובר בפרקי-זמן ממושכים יותר מאלו הנהוגים ביחס ליתר הזכאים לרישיון א/5, ויש בכך, לדידו, כדי להקנות את

הפגיעה הנטענת, הנובעת מהצורך לבוא במגע מתמיד עם הרשויות. בהקשר זה, מציין המשיב, כי בפסק הדין של בית המשפט המחוזי צוין, בהערת אגב, כי במסגרת הדיון עלה שבפעם האחרונה שבה הוארך תוקף רישיונה של המבקשת, היתה ההארכה לתקופה של חצי שנה בלבד. בבירור עם הגורמים הרלוונטיים עלה, כי הדבר נבע מהעברת בקשתה למסלול של בחינה הומניטרית; בסמוך לתום תקופת הרישיון הנוכחית, או לפני – אם תבחר להקדים ולפנות בעניין – ניתן יהיה לבחון את הארכת פרקי הזמן לחידוש הרישיון שבידה, כאשר "פרקי זמן אלה לא יפחתו משלוש שנים", בהתאם לאמור בנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

22. באשר לטענות שעניינן בהוראות אמנת הפליטים, המשיב סומך ידיו על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, שבו נקבע כי נהלי המשיב עולים בקנה אחד עם הוראות אמנת הפליטים, וכי אין מקום לתקוף את היעדרו של מתווה השדרוג בדרך עקיפה בהליך זה, שעניינו בבקשה לשדרוג מעמד מטעמים הומניטריים.

23. לבסוף טוען המשיב, כי טענת המבקשת, לפיה יש להקיש מנהלים אחרים לענייננו, מערבת מין בשאינו מינו. זאת, משום שנוהל הטיפול במבקשי מקלט עוסק בהסדרת מעמדם של פליטים, מעמד אשר מעצם טבעו הוא ארעי וזמני, ואילו הנהלים האמורים עוסקים בקביעת מתווה הדרגתי להסדרת מעמד אוכלוסיות שנסיבותיהן שונות בתכלית, וממילא, מתקיימת בין המקרים שונות רלוונטיות.

דיון והכרעה

24. לאחר שנתתי דעתי על טענות הצדדים, מזה ומזה, סבורני כי מקצת הטענות המועלות בבקשה, עשויות לעורר שאלה משפטיות עקרוניות, כזו החורגת מעניינה הפרטני של המבקשת, שאלה שבית משפט זה טרם נדרש להכריע בה. על כן, וביחס להיבט זה בלבד, נכון יהיה לדון בבקשת הרשות לערער כאילו ניתנה רשות, והוגש ערעור על-פי הרשות שניתנה, וזאת מכוח סמכותנו שלפי תקנות 149(2) ו-138(א)(5) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, החלות בהליך דנן מכוח תקנה 34(א) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000. בהתאם, תיקרא להלן המבקשת – "המערערת".

25. אציין תחילה, כי לא מצאתי בנסיבות העניין שעל הפרק שמתעורר חשש, ולו במעט, לעיוות דין. מהכתובים שלפנינו עולה, כי טענותיה של המערערת נדונו באופן מקיף וממצה על-ידי כלל הגורמים הרלוונטיים אצל המשיב, כמו גם בבית הדין לעררים, ובבית המשפט המחוזי, בהתחשב עם כלל הנסיבות. אמנם, המערערת חולקת על הפרשנות שנתן המשיב לנסיבות שביסוד בקשתה – לפיה, נסיבות אלו שבגינן קיבלה

מעמד של פליטה, אינן מגבשות, כשלעצמן, עילה לשדרוג מעמדה; ברם, מדובר במחלוקת משפטית, אליה אפנה עתה, ולא בהוכחה המצביעה על כך שעניינה לא נדון כהלכה, באופן העולה כדי חשש לעיוות דין.

26. עוד אציין, כי הפניית המערערת, לאמירתו של בית משפט זה, לפיה בהתחשב במטריה שבה עסקינן, יתכנו מקרים חריגים שבהם ידרש בית המשפט לבקשה "גם כאשר לא מועלית שאלה משפטית עקרונית" – אינה מענייננו כאן, משום שקביעת בית המשפט התייחסה למקרים בהם מדובר ב"הגבלה ניכרת של הזכות לחירות ושל זכויות נוספות" (ראו בר"ם 6698/15 אמלטום זרי וולדמארי נ' רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 3 (19.10.2015); בענייננו, כאמור, המערערת מחזיקה במעמד ארעי, ומבקשת לשדרגו למעמד של קבע. מצבה שונה אפוא בתכלית מאותם מקרים חריגים.

המסגרת הנורמטיבית

27. חוק הכניסה לישראל מתנה ישיבה בישראל, לגבי מי שאינו אזרח ישראלי או בעל אשרה או תעודת עולה, בקבלת רישיון ישיבה מאת שר הפנים. בסעיף 2 לחוק נקבע מדרג סוגי הרישיונות שאותם רשאי שר הפנים ליתן, כאשר בענייננו, רלוונטיים רישיון לישיבת ארעי, שאותו יש לחדש, באופן אקטיבי, בהתאם לפרק זמן שנקבע בחוק, ורישיון לישיבת קבע, שעומד בתוקפו כל עוד לא התקבלה החלטה אחרת (אך ראו, לגבי סמכות שר הפנים לשלול רישיון זה, בסעיף 11 ו-11א לחוק; וכך ע"ם 8844/04 שעבאן נ' משרד הפנים, פסקה 4 (12.2.2006); בג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים, פסקאות 33-37 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (13.09.2017)). הלכה ידועה עמנו, כי שיקול הדעת המוקנה לשר הפנים בעניין זה הוא רחב, וככלל, ימנע בית המשפט מהתערבות בו, אלא במקרים חריגים (ראו: ע"ם 3091/21 מדינת ישראל - שר הפנים נ' פלונית, פסקה 15 (22.5.2023); בג"ץ 5026/13 פלוני נ' שר הפנים, פסקה 14 (10.6.2015) (להלן: עניין פלוני); השוו: יגאל מרזל "על שיקול דעתו (הרחב) של שר הפנים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952" ספר אדמונד לוי 249 (אוהד גורדון, אסתר חיות, יצחק עמית ואליקים רובינשטיין עורכים, 2017) (להלן: מרזל)). יישום הוראות החוק בדבר מתן רישיונות ישיבה, נעשה באמצעות נהלים שונים שאותם קבע המשיב, כאשר במוקד דיוננו עומדים נוהל הטיפול במבקשי מקלט, והנוהל ההומניטרי.

28. בענייננו, ובשונה ממרבית ההליכים שנדונו בבית משפט זה בקשר לסוגיית הפליטות, בקשת המקלט של המערערת התקבלה, והיא הוכרה כפליטה. בקשתה, אם כך, נסובה, על שדרוג מעמדה מארעי למעמד של קבע, וערעורה מופנה כלפי מדיניות המשיב בעניין זה.

29. בצד חוק הכניסה לישראל, עומדות הוראות הדין הבינלאומי. כבר בשנת 1951, חתמה ישראל על אמנת הפליטים, והיתה לאחת המדינות הראשונות שאשררו אותה, בשנת 1954. בשנת 1967, חתמה ישראל על הפרוטוקול המשלים (ראו ע"ס 5667/14 פלונית נ' ממשלת ישראל, פסקה 24 (5.1.2016) (להלן: עניין פלונית)). ברם, הוראות אמנת הפליטים לא אומצו בחקיקה פנימית, ועל כן, תחולתן במשפטנו גדורה ל"חזקת ההתאמה" הפרשנית שנקבעה בפסיקתנו, לפיה חוקי המדינה יתפרשו, ככל הניתן, באופן העולה בקנה אחד עם התחייבויות המדינה במישור הבינלאומי (ראו עניין פלונית; וכן דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 742, 767 (2000)). החל משנת 2011, מעוגן הטיפול בבקשות למקלט מדיני המוגשות בישראל, בנוהל הטיפול במבקשי מקלט של המשיב, אשר קובע, כי "הטיפול בבקשות למקלט מדיני ייעשה בהתאם לדין בישראל ובשים לב למחויבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל [באמנת הפליטים]".

30. אין לכחד, כי אכן עולה מסעיף ל"ד באמנת הפליטים, שבנוסחו המתורגם מורה כי "המדינות בעלות האמנה יקלו, ככל האפשר, על טמיעתם והתאזרחותם של פליטים", 'קריאת כיוון' שאינה זהה לחלוטין עם מדיניות המשיב, המותרת פליט במעמד ארעי, לבד ממקרים הומניטריים חריגים. ואולם, מדיניות זו, היא חלק משיקול הדעת הרחב המוקנה לשר הפנים. דומה, כי המערערת, בפרשנותה את הדין הקיים, הופכת את "חזקת ההתאמה" על ראשה, ומנסה לקרוא בה את אשר נעדר ממנה בכוונת מכוון. בניגוד לטענת המערערת, אמנת הפליטים אינה מקימה לה זכות קנויה למעמד של קבע, או לאזרחות, שאותה צריכה מדיניות המשיב להגשים. זאת משום שסדר הדברים הפוך – חוקי המדינה הם המשרטטים גבולנו, ובתוכם, ככל שנתר מרחב פרשני, יש לשאוף להתאמה, ככל הניתן, לכללי המשפט הבינלאומי (ראו, תומר ברודי "היחס בין המשפט הבינלאומי לבין המשפט המדינתי" משפט בינלאומי 59, 64-66 (יעל רונן עורכת, מהדורה רביעית, 2023)). לפיכך, בדין קבע בית המשפט המחוזי, כי "קבלת הערעור תהווה [...] שינוי מהותי בנוהל הטיפול במבקשי מקלט. לכך אין מקום".

31. מעבר לצורך אציון, כי לשון סעיף ל"ד לאמנת הפליטים, לפיה, המדינות יקלו, ככל האפשר, על טמיעתם והתאזרחותם של פליטים, מסויגת יותר מהחובה שהמערערת מנסה לתלות בה – לאפשר לכל פליט מוכר, במוקדם או במאוחר, לקבל מעמד של קבע. כאמור, נראה, אמנם, כי מנסחי האמנה בהחלט ביקשו לעודד מדיניות, לפיה פליט נטמע במדינה הקולטת, ומסיים את מעמדו הארעי. אולם, לצד זאת, אפשרו למדינות שהן צד לאמנה, להתאים את אופן קליטת הפליטים לאינטרסים שלהן וליכולותיהן, מבלי להחשב כמפרות את התחייבויותיהן לפי האמנה (השוו, לעמדה ביקורתית ביחס לכך: טלי

קריצמן ואדריאנה קמפ "כיננו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית" 55, 63 משפט, חברה ותרבות – העצמה במשפט (2008) (להלן: קריצמן וקמפ).

32. עינינו הרואות אפוא, כי אין חובה שבדין, ואף לא הוראה מחייבת בדין הבינלאומי, שעל סמכה ניתן לתלות פגם במדיניות המשיב, או בהחלטתו ביחס לבקשת המערערת בנדון דנן. על כן, בחינת מדיניות זו, ובכללה חריגותה (הנטענת) ביחס למדינות אחרות בעולם החתומות על אמנת הפליטים, היא עניין ערכי, עניין הוא לכנסת לענות בו, או לממשלה, ובית משפט זה לא יבוא בנעליהם (ראו: יואב דותן הנחיות מינהליות 516-512 (1996); השור, לגבי הסוגיה הנדונה, מרזל, 268-271; קריצמן וקמפ, 85-68).

33. עוד קובלת המערערת על החלטת המשיב, לפיה לא התקיימו בעניינה נסיבות הומניטריות חריגות, אשר מצדיקות מתן מעמד של קבע. בנדון דנן, המשיב, במסגרת שיקול הדעת הרחב המוקנה לו, וביתר שאת, כשעסקינן במתן מעמד מטעמים הומניטריים, סבר, כי לא קיימות נסיבות "המצדיקות להחריג את מעמדה ממעמדו של כל פליט אחר" (ראו בר"ם 7938/17 פלונית נ' רשות האוכלוסין, פסקה 10 (13.9.2018)). בהקשר זה, דייני אם אומר, כי מעת שאנו מכריעים כי לא קמה חובה שבדין ליתן מעמד של קבע לפליטים מכוח האמנה, או מכוח דין אחר, כי אז דרישת 'דבר מה נוסף', מעבר לנסיבות ההכרה במערערת כפליטה, על מנת להקנות לה מעמד של קבע, אינה פגם המקים עילה להתערבות שיפוטית. זאת ועוד. המשיב, בניגוד לעולה מטיעוני המערערת, לא סירב לשקול בשנית את נסיבות חייה הקשות, אלא סבר, כי נסיבות אלה אינן מבססות צורך במעמד של קבע, מעבר למעמד הארעי שניתן לה, אשר מקנה, כאמור, את מלוא הזכויות הסוציאליות הניתנות לאזרחי המדינה. החלטה זו, כאמור, מצויה בגדרי סמכותו.

34. המערערת מוסיפה וטוענת, כי יש לראות את המועד שבו ניתן לפליט מעמד ארעי, או אף את מועד כניסתו לישראל, כמועד הרלוונטי לצורך בחינת בקשתו לשדרוג מעמד מטעמים הומניטריים. ברם, עניינה של המערערת נדון בשעתו לפני הוועדה ההומניטרית, וזו מצאה, כאמור, שעניינה אינו מצדיק מתן מעמד של קבע – החלטה אשר לא ראיתי מקום להתערב בה; אינני רואה אפוא לנכון להידרש לטענות אלו, משום שבלאו הכי, אין בהן כדי לסייע למערערת. עוד זאת, באשר לניסיון המערערת להיבנות ממדיניות המשיב, לגבי זרים המחזיקים ברישיון א/5 מטעמים אחרים, הדין עם המשיב; כאמור, מעמדם של פליטים, בהתאם למדיניות המשיב, הוא מטבעו זמני; ממילא, מתקיימת שונות רלוונטית בין עניינם, לבין עניינם של זרים אחרים, אשר המשיב, במסגרת שיקול הדעת המוקנה לו, בחר לקבוע בנהליו מתווה הדרגתי להסדרת מעמדם.

35. לסיכום, משדנו בבקשת הרשות לערער כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור על-פי הרשות שניתנה ביחס להיבט הנ"ל, סבורני כי דינו של הערעור לדחייה: אמנת הפליטים אינה מקימה למערערת זכות קנויה למעמד של קבע, או לאזרחות, שאותה צריכה מדיניות המשיב להגשים. בד בבד, אבקש להפנות את המערערת להצעת המשיב, ולעגנה כאן בפסק הדין, ולפיה תוכל המערערת לפנות בבקשה להארכת תוקף רישיונה. המשיב מצדו יבחן, על-פי שיקול דעתו, את האפשרות להאריכו לפרקי זמן ארוכים, "שלא יפחתו משלוש שנים". אמנם אין בכך העתרות לסעד המבוקש על-ידי המערערת, אך בהחלט יש בכך כדי להקטין את הקושי הכרוך, לדברי המערערת, בפנייה חוזרת ונשנית, לעיתים תכופות, לרשויות.

בנסיבות העניין, אציע שלא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט ד' מינץ:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט לדחות את הערעור, כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ו' בכסלו התשפ"ד (19.11.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט