



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4711/02
בג"ץ 2280/06
בג"ץ 3659/06
בג"ץ 4081/06
בג"ץ 4899/06
בג"ץ 5167/06
בג"ץ 5597/06
בג"ץ 9954/06
בג"ץ 24/07
בג"ץ 1098/07
בג"ץ 3222/07

בפני :
כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופט א' א' לוי

העותרת בבג"ץ 4711/02 :	דניאלה הלל
העותרים בבג"ץ 2280/06 :	1. אבלין גוטרעד 2. המרכז לפלורליזם יהודי
העותרת בבג"ץ 3659/06 :	רודיקה שרצר
העותרת בבג"ץ 4081/06 :	מרים אמזדד
העותרת בבג"ץ 4899/06 :	גבריאלה יונגר
העותרת בבג"ץ 5167/06 :	דומיטרה ברלב
העותרות בבג"ץ 5597/06 :	1. טניה באלוי 2. דיין גנג'ב
העותרת בבג"ץ 9954/06 :	לרה לונדריזה
העותרת בבג"ץ 24/07 :	שרון נדזדה
העותרת בבג"ץ 1098/07 :	רוסה מריה אוחדה
העותרת בבג"ץ 3222/07 :	גיניה שמיס

נ ג ד

- המשיבים : 1. שר הפנים
2. מנהל מרשם האוכלוסין

עתירות למתן צו על-תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : כ' בתמוז התשס"ט (12.7.09)

בשם העותרים בבג"ץ
2280/06, 4899/06, 4711/02
5167/06, 3659/06, 5597/06
עו"ד רעות מיכאלי : 24/07, 4081/06

בשם העותרת בבג"ץ 9954/06 : עו"ד מיטל קשת

בשם העותרת בבג"ץ 1098/07 : עו"ד תיאודור שוורצברג ; עו"ד אריאל אבייט

בשם העותרת בבג"ץ 3222/07 : עו"ד יסמין קשת

בשם המשיבים : עו"ד יוכי גנסי ; עו"ד ורד חלאווה

פסק-דין

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

1. העתירות שלפנינו עוסקות בשאלת מעמדן של אזרחיות זרות אשר בעליהן, אזרחי מדינת ישראל, נפטרו בעיצומו של הליך ההתאזרחות המדורג. מדינת ישראל קבעה עוד בשנת 2006 "נוהל טיפול בהפסקת הליך להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים" (להלן: נוהל 2006). בהחלטתנו מיום 12.10.2008 קבענו כי ראוי שנוהל זה ייבחן מחדש (להלן: ההחלטה הקודמת). לצורך כך קצבנו פרק זמן של מחצית השנה והורנו על הגשת תגובה משלימה מטעם המדינה לאחר חלוף התקופה. המדינה אכן הגישה תגובה משלימה והעותרים אמרו גם הם את דברם. קיימנו דיון במעמד הצדדים ועתה זמן ההכרעה בעתירות.

2. כפי שתיארנו בהחלטה הקודמת, הסוגיה העומדת במוקד העתירות מעוררת קושי מיוחד. מצד אחד, סעיף 7 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: חוק האזרחות), שבא להקל על הליך ההתאזרחות של בן זוג של אזרח ישראלי, אינו מעניק אזרחות אוטומטית ואינו שולל את שיקול הדעת של שר הפנים. סעיף 7 מיושם באמצעות

ההליך המדורג המאפשר לבחון לאורך זמן את התקיימות התנאים למתן אזרחות ובהם: קיומו של קשר נישואין תקף, מרכז חיים בישראל והיעדר מניעה פלילית או ביטחונית. עם זאת, וזה הצד השני, מקרה שבו בן הזוג הישראלי נפטר בטרם סיומו של ההליך המדורג מחייב התייחסות והתחשבות מיוחדת לאור ההשלכות הקשות שעלולות להיות להפסקת הליך ההתאזרחות על בן הזוג הזר, שקבע את מרכז חייו בישראל בעקבות קשר נישואין אמיתי וכן עם אזרח ישראלי.

3. נוהל 2006 בא להסדיר מורכבות זו. לפי נוהל 2006 ההליך המדורג יופסק במקרים של גירושין ושל פטירת בן הזוג הישראלי, אולם במצבים מסוימים – כך נקבע בנוהל 2006 – יועבר התיק לבחינת הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים. נוהל 2006 הבחין בין מצב שבו לבני הזוג נולדו ילדים משותפים לבין מצב שבו לבני הזוג לא נולדו ילדים משותפים. לגבי המצב הראשון – קיומם של ילדים משותפים – קבע נוהל 2006 כי התיק יועבר לוועדה הבין-משרדית בהתקיים התנאים האלה:

1. בן/בת הזוג היה נשוי בנישואין כנים ונישואיו נרשמו במרשם האוכלוסין וכן קבל רשיון ישיבה בישראל מסוג א-5 במסגרת ההליך המדורג.
2. בן/בת הזוג עבר יותר ממחצית מתקופת ההליך המדורג.
3. לבני הזוג ילדים משותפים המצויים במשמורת בן הזוג הזר. במידה והילדים אינם מצויים במשמורת בן הזוג הזר, תיעשה פניה לשירותי הרווחה על מנת לקבל מידע רלבנטי בעניין השמתם ומשמורתם של הילדים.

לגבי מצב שבו לבני הזוג אין ילדים משותפים נקבע בנוהל 2006 כי התיק יועבר לוועדה הבין-משרדית בנסיבות אלה:

1. בן/בת הזוג היה נשוי בנישואין כנים ונישואיו נרשמו במרשם האוכלוסין וכן קבל רשיון ישיבה בישראל מסוג א-5 במסגרת ההליך המדורג.
2. בן/בת הזוג עבר יותר משלוש שנים מתקופת ההליך המדורג קודם פטירת בן הזוג הישראלי.
3. לא היה קיים ספק בכנות הקשר בין בני הזוג לאורך ההליך המדורג.
4. בדיקת נסיבות העניין בכללותן הצביעה על זיקה ממשית וחזקה של המבקש למדינת ישראל יותר מזיקתו למדינה זרה (לעניין זה יבדק, בין היתר, מקום מגוריהם של קרובי משפחה מדרגה ראשונה).

נוהל 2006 קבע גם שכאשר ההליך המדורג מופסק ולא מתקיימים התנאים הנקובים לעיל, יועבר התיק למִטָּה מנהל האוכלוסין אם נמצאו לכך "טעמים הומניטאריים מיוחדים אחרים".

4. כאמור, בהחלטה הקודמת קבענו כי הנושא יועבר לבחינה נוספת של המשיבים. "במיוחד" – כך ציינו – "יש לבחון אם ניתן לשפר את הנוהל באופן שייתן מענה גם לבני-זוג זרים שלא מילאו את תקופת הזמן הנדרשת בנוהל הקיים – מחצית מתקופת ההליך המדורג במקרה שבו היו ילדים משותפים, ושלוש שנים מתקופת ההליך המדורג בהיעדר ילדים משותפים. קריטריון זה עלול להביא עמו השלכות קשות על בן-הזוג הזר שאינו עומד בקריטריון הזמן, כאשר אין ספק באשר לכנות הקשר שלו עם בן הזוג המנוח ובאשר להיותה של מדינת ישראל – מרכז חייו. קריטריון זה מעורר קושי של ממש במקום שבו נולדו ילדים משותפים לבני-הזוג, המצויים במשמורתו של בן-הזוג הזר, שאז יש לשקול את עצם הצורך בקיומו של קריטריון 'הוותק' בהליך המדורג. זאת, לא רק לאור ציפייתו של בן הזוג הזר אלא גם לאור שאיפתו של בן הזוג הישראלי להקים משפחה בישראל, על כל המשתמע מכך". עוד הוספנו כי "מעבר לקריטריונים המנויים בנוהל יש מקום לאפשר בחינה אינדיבידואלית שתכלול מודדים שונים כגון משך תקופת הנישואין ומשך תקופת החיים המשותפים עובר לנישואין, משך השהייה בישראל, כנות הנישואין ומרכז חיים בישראל לפי זיקות רלבנטיות". ציינו כי "מודדים כגון אלה עשויים להלום יותר את התכלית המונחת ביסוד הנוהל מאשר מודדים מסוימים הכלולים בנוהל הקיים. כך, למשל, שאלת מקום מגוריהם של קרובי משפחה מדרגה ראשונה בחוץ-לארץ אינה מלמדת, בהכרח, על זיקה גדולה יותר למדינה הזרה מאשר למדינת ישראל, במיוחד כאשר בארץ עשויים להימצא קברו של בן הזוג הישראלי, חברים משותפים ובני משפחה, וכן היבטים נוספים הממלאים בתוכן את המושג 'מרכז חיים'". בהחלטה הקודמת הבהרנו כי בירור הקריטריונים צריך להיעשות תוך מתן זכות טיעון לבן-הזוג, וכי "במקרים מתאימים, יש מקום לאפשר את המשך ההליך המדורג חרף מותו של בן הזוג הזר. משמעות הדבר היא כי במקום שבו השתכנעו הגורמים המוסמכים באשר לכנותו של קשר הנישואין, מרכז חייו של בן הזוג הזר הוא בישראל ומתקיימים המודדים שיקבעו כאמור, ייקבע נוהל שיאפשר את המשך הימצאו של בן הזוג הזר בארץ על-מנת שניתן יהיה לבחון לאורך זמן את הקשר עם הארץ ואת היעדרה של מניעה ביטחונית או פלילית".

5. בעקבות החלטה זו הוחלט לשנות את הנוהל במספר מובנים. בנוהל החדש נאמר ביחס לפקיעת הנישואין עקב גירושין, כי במקרה שבו התקבלה הודעה על ניתוק

הקשר הזוגי יזומנו בני הזוג לשימוע. הודגש כי "חובה לערוך שימוע בטרם תתקבל החלטה בעניין מעמדו של הנתיין הזר". במקרה שבו התקבלה החלטה להפסיק את ההליך המדורג, הנוהל אינו עורך הבחנה ברורה בין פטירה לגירושין במסגרת "הליך הטיפול", אך מהגיונם של דברים ובהתאמה מתחייבת המסקנה לפיה עם קבלת המידע אודות פטירתו של בן הזוג הישראלי יזומן בן זוגו של הנפטר לשימוע. עקב פטירת בן הזוג תיבחן האפשרות להעביר את המקרה לוועדה הבין-משרדית. בכל הנוגע לפקיעת קשר הנישואין עקב פטירת בן הזוג הישראלי, קיימת בנוהל החדש הבחנה בין מקרה שבו נולדו לבני הזוג ילדים משותפים לבין מקרה שבו לא נולדו ילדים משותפים.

במקרה הראשון, לאמור, מקום בו נולדו ילדים משותפים לבני-הזוג, הנוהל החדש קובע שאם מתקיימים התנאים המקדמיים בדבר כנות הנישואין ורישומם במרשם האוכלוסין, ובדבר קבלת רישיון ישיבה (א/5) במסגרת ההליך המדורג, יובא התיק לפני הוועדה הבין-משרדית ללא קריטריון של זמן. כלומר, די בכך שבן הזוג הזר החל בהליך המדורג, ואין דרישה לחלוף מחצית מתקופת ההליך המדורג (כפי שנדרש בנוהל 2006). במקרה השני, שבו אין ילדים משותפים, נקבע כי בנוסף לתנאים המקדמיים האמורים (כנות הנישואין ורישומם, רישיון ישיבה א/5), נדרש כי:

2. בן הזוג עבר יותר ממחצית מתקופת ההליך המדורג קודם פטירת בן הזוג הישראלי.
3. לא היה ספק בכנות הקשר בין בני הזוג לאורך ההליך המדורג.
4. היה והתקיימו התנאים בסעיפים ד.2, ב.1, 2, 3 לעיל, עובר להבאת התיק לדיון בוועדה, ייערך לבן הזוג הזר שימוע בלשכת רשות האוכלוסין באזור מגוריו, לבחינת זיקתו לישראל ביחס לזיקתו למדינת אזרחותו (ובכלל זה, משך התקופה בה שוהה הזר בישראל, קיומם של קרובי משפחה של הזר בארץ או בארץ מוצאו ומידת התערותו בחברה הישראלית). העתק מן השימוע יונח בפני חברי הוועדה על מנת לבחון את נסיבות העניין בכללותן ומידת קיומה של זיקה ממשית וחזקה של המבקש למדינת ישראל יותר מזיקתו למדינה הזרה.

הנה כי כן, הדרישה שהופיעה בנוהל 2006, בדבר חלוף שלוש שנים בהליך המדורג, הומרה בדרישה שבן הזוג עבר מחצית מתקופת ההליך המדורג קודם לפטירתו של בן הזוג הישראלי. כמו-כן, בשונה מנוהל 2006, נקבע בנוהל החדש מנגנון של שימוע מקדים בהליך קביעת המעמד שבו תיבחנה מכלול הנסיבות הנוגעות לשאלת הזיקה, לרבות הנסיבות המנויות לעיל (משך התקופה בה שוהה הזר בישראל, קיומם של קרובי משפחה של הזר בארץ או בארץ מוצאו ומידת התערותו בחברה הישראלית).

עוד נאמר בנוהל החדש בסעיף ד3 כי בכל מקרה שבו מטה מנהל האוכלוסין אינו רואה להעביר את התיק לדיון לפני הוועדה הבין-משרדית, יבחן ממונה אשרות ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעבר הגבול, אם מתקיימים טעמים מיוחדים המצדיקים להעביר את המקרה לוועדה.

6. העותרות סבורות כי לא די בנוהל – אף בגרסתו המתוקנת. מעבר לטענות שהעלו עובר להחלטה הקודמת, נטען כי הנוהל החדש אינו נותן מענה ראוי לשאלת מעמדו של בן הזוג הזר, וכי השינויים הכלולים בנוהל החדש הם למראית עין בלבד. באשר למקרים שבהם לבני הזוג נולדו ילדים משותפים, טוענות העותרות כי יש לאפשר לאלמנה להשלים את ההליך המדורג תוך בחינת מרכז החיים בישראל. במקום שבו לא היו לבני הזוג ילדים משותפים נטען כי העמדת קריטריון הזמן על מחצית מתקופת ההליך המדורג אינה מספקת, וגם אין בנוהל החדש התייחסות לזמן שבו חיו בני הזוג יחד ללא רישיון א/5. העותרות מלינות גם על כך שבחינת הזיקה למדינת ישראל נעשית – לפי הנוהל החדש – לאור מדדים דומים לאלה שצוינו בנוהל 2006. העותרות משיגות גם על עצם המנגנון של העברת העניין לוועדה הבין-משרדית; והן טוענות כי אפילו אם ייקבע שהוועדה היא הפורום המתאים לדיון בעניינן של אלמנות, יש לקבוע שרישיון הישיבה של אלמנה יוארך באופן אוטומטי למשך שנה – עד להכרעת הוועדה.

7. לאחר בחינת השתלשלות העניינים בנושא שעל הפרק, ושקילת טענות הצדדים, באנו לכלל מסקנה כי אין עוד מקום להתערבות בית משפט זה. כפי שהוסבר לא פעם בפסיקה, וכפי שנאמר גם בהחלטתנו הקודמת, סעיף 7 לחוק האזרחות אינו מעניק אזרחות מניה וביה מכוח נישואין, אלא נועד להקל על הליך ההתאזרחות של מי שנישא לבן זוג ישראלי. לכן, נישואין לאזרח ישראלי אינם מקנים כשלעצמם אזרחות לבן הזוג הזר. המבחן המדורג – שחוקיותו אושררה בפסיקה – משקף מדיניות שלפיה הענקת מעמד של קבע לבן הזוג הזר תיעשה בשלבים, תוך בחינת התקיימות המדדים הצריכים לעניין – קיומו של קשר נישואין תקף, מרכז חיים בישראל והיעדר מניעה ביטחונית או פלילית – על ציר הזמן. ממילא רשאת המדינה שלא להעניק אזרחות באופן אוטומטי כאשר ההליך המדורג נקטע באבו בשל מותו של בן הזוג הישראלי. ניתן לומר כי במקרה כזה חסרים נתונים שאמורים היו להיאסף לאורך תקופת ההליך המדורג כולה.

8. הבחירה לקבוע קריטריונים שמטרתם, במידת האפשר, למלא את החסר במידע כמו-גם לבטא את הפן ההומניטארי של הסוגיה הנדונה, היא אפוא בחירה סבירה וראויה. כפי שפורט, בעקבות ההחלטה הקודמת של בית משפט זה הוגמשו הקריטריונים. נושא חשוב שהתייחסנו אליו בהחלטה הקודמת הוא עצם הצורך

בקריטריון של "וותק" בהליך המדורג, במקום שבו נולדו לבני הזוג ילדים משותפים. זאת, כך הטעמנו, "לא רק לאור ציפייתו של בן הזוג הזר אלא גם לאור שאיפתו של בן הזוג הישראלי להקים משפחה בישראל, על כל המשתמע מכך". ברור גם שכאשר נולדו ילדים משותפים יש בכך משום אינדיקציה לגבי כנות קשר הנישואין ולגבי מרכז החיים. ואכן, בנוהל החדש, המדינה למעשה ביטלה את מחסום "הוותק" לגבי מקרים שבהם נולדו ילדים משותפים, ובכך ניתן מענה לקושי שתואר.

קריטריון "הוותק" נותר על עומדו ביחס לבני זוג ללא ילדים משותפים, אם כי תקופת הזמן הנדרשת צומצמה משלוש שנים (בנוהל 2006) למחצית מתקופת ההליך המדורג (בנוהל החדש). אין בידינו לקבוע כי מדובר בקריטריון פסול או בפרק זמן החורג מגבולות הסבירות והמידתיות. מעבר לכך עמדנו בהחלטה הקודמת על הצורך בבחינה אינדיבידואלית שתכלול מודדים שונים, תוך מתן זכות טיעון לבן הזוג. גם עניין זה מקבל ביטוי בנוהל החדש, הקובע כי בכל מקרה שבו מתקיימים התנאים המקדמיים ייערך שימוע בלשכת רשות האוכלוסין לגבי הזיקה לישראל לעומת הזיקה לארץ המוצא. ברור לחלוטין כי בחינה זו תיעשה על-סמך מכלול הנתונים הרלבנטיים, לרבות אלה הנקובים בנוהל החדש (משך התקופה בה שוהה הזר בישראל, קיומם של קרובי משפחה של הזר בארץ או בארץ מוצאו ומידת התערותו בחברה הישראלית). יודגש ויובהר, כי למדנו מפי נציגת המדינה כי הזכות לשימוע תינתן בכל מקרה. בהקשר זה נציין, וכפי העולה מסעיף 22 לנוהל עצמו, כי את זכות השימוע יש להעניק עוד טרם קבלת החלטה על הפסקת ההליך המדורג, וזאת בין אם ההחלטה על הפסקת ההליך המדורג מתקבלת ביוזמת משרד הפנים ובין אם בעקבות פנייה מצד המבקשים.

כל אלה, בצירוף "רשת הביטחון" של בחינה נוספת לפי סעיף 3.ד לנוהל החדש – שבוודאי אינה מוגבלת רק לקריטריונים הנקובים אלא מתפרשת על מגוון השיקולים ההומניטאריים שעשויים להתעורר במקרה מסוים – מגבשים הסדר שלא קמה לנו עילה להתערב בו.

אשר על כן, ובכפוף לאמור לעיל בדבר החובה לקיים בחינה אינדיבידואלית ולקיים שימוע בכל מקרה ומקרה, העתירות נדחות. בהתאם להחלטה מיום 20.1.2008, תתקיים בחינה פרטנית בעניינה של כל אחת מן העותרות. אין צו להוצאות.

המשנה-לנשיאה

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של המשנה-לנשיאה א' ריבלין.

ניתן היום, י"ב באב התשס"ט (2.8.2009).

ש ו פ ט

המשנה-לנשיאה

ה נ ש י א ה