

- העותרות:**
1. המרכז לסיוע משפטי לעולים של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל (580282853)
 2. המוקד לפליטים ולמהגרים (580333094)
 3. היאס ישראל (520017799)
 4. רופאים לזכויות אדם (580142214)
 5. האגודה לזכויות האזרח (580011567)

באמצעות עוה"ד ניקול מאור (מ.ר 15200), וואו עו"ד נעמי קסל וואו עו"ד רחל פיש בן ישראל מטעם המרכז לסיוע משפטי לעולים של המרכז הרפורמי לדת ומדינה
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל: 03-6958218 פקס: 03-6958235
דוא"ל: center@irac.org

וואו ע"י עו"ד נטע מישלי (מ.ר 82332) וואו עו"ד מיכל שוורץ וואו עו"ד סבינה שמולביץ' מטעם המוקד לפליטים ומהגרים רח' הצפירה 18, תל אביב.
טל' 052-6266693 דוא"ל: neta@hotline.org.il

- נגד -

- המשיבים:**
1. שר הפנים
 2. רשות האוכלוסין וההגירה
ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ירושלים
טל': 073-3928000, פקס': 02-6468056

כתב עתירה

- תיאור ההחלטה:** תיקון מיום 2.12.2024 לנוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים 5.2.0022.
- מקור הסמכות:** מקום מתן ההחלטה – מטה המשיבים בירושלים ולכן הסמכות המקומית היא לבית המשפט הנכבד הזה; הסמכות העניינית: תיקון לתוספת לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים מיום 12.4.18 (ק"ת 7985) מטה.
- סעד המבוקש:** ביטול סעיפים ג.2, ג.7, ד.7 (בחלקו), ט.6 ו-י', בהתאם לחקיקה ולעקרונות שנקבעו בפסיקה.
- סכום האגרה:** 2,196 ₪ על פי פרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.
- הליכים נוספים:** לא קיימים הליכים נוספים על בסיס מסכת העובדות הנ"ל.

העתק נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים (נוהל מס' 5.2.0022 מעודכן ליום 2.12.2024), רצ"ב כנספח ע/1.

העתק תצהיר עו"ד נטע משלי התומך בעובדות שביסוד העתירה רצ"ב כנספח ע/2.

מבוא

1. עניינה של עתירה זו בתיקון לנוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים 5.2.0022 מיום 2.12.24 (להלן: "הנוהל ההומניטרי") או ("הנוהל"). הנוהל ההומניטרי חל, בהגדרה, על מי שאינם זכאים למעמד בישראל מכח נהלים אחרים. לעיתים קרובות מדובר באנשים המוחלשים ביותר שנמצאים בישראל דוגמת נשים זרות נפגעות אלימות, נשים שהן משמורניות לילדים ישראלים, קרבנות סחר, קטינים בלתי מלווים, יתומים, חסרי אזרחות ועוד.

2. תוצאתו של התיקון לנוהל היא בפועל חסימת האפשרות בפני רבים מן הפונים להגיש בקשה הומניטרית, זאת למשל, כתוצאה מההוראה בסעיף ג.7 לנוהל לפיה ה"מחיר" של הגשת בקשה למעמד מטעמים הומניטריים יהיה אבדן רישיון הישיבה של המבקש והחלפתו ברישיון של תייר (ב/2) שאינו נושא זכויות כלשהן. תוצאה רעה נוספת של הנוהל היא "הקפאת" מי שנקבע שהוא זכאי למעמד הומניטרי (ב/1) במעמד זה למשך כחמש שנים, ללא התחשבות בשנים בהן שהה כבר בישראל או בהן המתין להחלטה (בסעיף ט.6 לנוהל) ובניגוד למגבלה הקיימת בחוק; קושי נוסף נגרם עקב ההחלטה להחיל את ההוראות החדשות באופן רטרואקטיבי (ר' סעי' י' לנוהל).

3. חסם נוסף נגרם בעטיו של סעיף ג.2 לנוהל שמחייב יציאתו של כל מבקש, שהגיש בעבר בקשה וסורב ונדרש לצאת מישראל, כתנאי לבחינת בקשתו על-פי הנוהל ההומניטרי.

4. העותרות יטענו, שהשינויים בנוהל הופכים למעשה את ההליכים לרכישת מעמד בישראל למסע התשה ללא תוחלת, בניגוד לנקבע בפסיקה, כפי שיודגם בהמשך, ומציבים חסמים גבוהים ולא מידתיים בפני המבקשים, המשתייכים לקבוצות מוחלשות ביותר, לצורך מימוש זכויותיהם המשפטיות. אין עסקינן רק בפרוצדורה, אלא בתיקונים שמקשים, ובמקרים מסוימים מסכלים לחלוטין, את האפשרות להגיש בקשות או לזכות במעמד, גם כאשר מדובר בדיני נפשות.

5. העותרות יטענו שיש להקפיד על כך שהוראות הנוהל לא יסכלו את תכליתו ולא יגרמו (כפי שנראה הדבר כעת) להכבדה על המבקשים ועל המערכת בגין הצורך לדון, בכל מקרה ומקרה, בטעמים לחוסר היכולת של המבקש לעמוד בפני הדרישות החדשות. פרסומו של הנוהל המעודכן הוא תוצאה של התדיינות בין העותרות למשיבים, במסגרתו רוככו מעט מהשינויים הרבים שהוספו לנוהל במהדורתו הקודמת, תיקון לנוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים 5.2.0022 מיום 4.12.2023 (להלן: "מהדורה 17 לנוהל").

מהדורה 17 לנוהל רצ"ב כנספח ע/3.

6. התיקונים הנתקפים בעתירה זו עוגנו תחילה במסגרת מהדורה 17 לנוהל. כפי שיפורט בהרחבה להלן, החל ממועד פרסום מהדורה 17 לנוהל העותרות קיימו דין ודברים ממושך עם המשיבים

במטרה להימנע מהליכים משפטיים ממושכים, או לכל הפחות לצמצם את גדר המחלוקת. בנוסף לחילופי הערות מפורטים בכתב, קיימו העותרות והמשיב פגישה שבסיומה הודיע המשיב 2 כי תוך מספר שבועות תפורסם מהדורה עדכנית לנוהל, במסגרתה יובהר אלו מהערות העותרות התקבלו. שבועות אלו התארכו לחודשים, ולאחר מספר פניות נוספות, ביום 2.12.24, פורסם הנוהל המעודכן. כך גילו העותרות שגם הנוסח העדכני פוגע באוכלוסיות פגיעות במיוחד, המבקשות להסדיר את מעמדן מטעמים הומניטאריים. נפגעים נוספים הם אלה אשר הגישו בקשה על פי הנוהל ההומניטרי לפני פרסום מהדורה 17 ועדיין וממתניים להחלטה בה, שכן תחולת סעיפיו (למעט אחד, ששונה בעקבות הערות העותרות) רטרואקטיבית.

7. מדובר בסוגיה עקרונית וכללית, שנוגעת לאוכלוסייה מוחלשת ביותר (נשים זרות שהן אמהות ומשמורניות של ילדים ישראלים, נשים זרות נפגעות אלימות, קרבנות סחר, קטינים בלתי מלווים, יתומים, חסרי אזרחות ועוד), אשר במקרים רבים אין להם נגישות לערכאות שיפוטיות. יתרה מכך, ענייננו בטענות עקרוניות בדבר אי-סבירות נוהל של המשיבים. במצבים אלה קבעה הפסיקה שיש הצדקה וצורך לדון בשאלה העקרונית, גם כשהיא מובאת על-ידי עותרות ציבוריות דוגמת העותרות כאן.

8. עתירה זו מתמקדת במספר סעיפים בתיקון לנוהל אשר מובילים לפגיעה הקשה ביותר באוכלוסיית היעד של הנוהל, וזאת מבלי שהעותרות מוותרות על טענותיהן ביחס לשאר סעיפי הנוהל.

הצדדים לעתירה

9. העותרת מס' 1, המרכז לסיוע משפטי לעולים של התנועה הרפורמית, הוא פרויקט ייחודי, אשר הוקם בשנת 1990 כדי להעניק ייצוג וסיוע לעולים חדשים בעקבות העלייה הגדולה מחבר העמים ומאתיופיה. מאז מיסודו, סייע המרכז ליותר מ-100,000 עולים חודשים וקרובי משפחותיהם ומוכר כמוביל בתחום זכויות עולים. מעבר לטיפול בעולים חדשים, הפרויקט מעניק גם סיוע וייצוג משפטי במקרים הומניטאריים של נשים זרות מוכות ואלמנות של אזרחים ישראלים.

10. העותרת מס' 2, המוקד לפליטים ולמהגרים, היא עמותה רשומה שהוקמה בשנת 1998 ושמה לה למטרה להגן ולקדם את זכויות האדם של מהגרי עבודה ופליטים ולמנוע סחר בבני-אדם באמצעות אפיקים ציבוריים, חינוכיים ומשפטיים. בין היתר מסייעת העמותה לקורבנות סחר בבני אדם, מבקשי מקלט, מבקשים בהליכים הומניטריים או מכוח החלטות ממשלה שונות.

11. העותרת מס' 3, היא ישראל, היא השלוחה הישראלית של HIAS, ארגון יהודי בינלאומי הפועל מזה למעלה ממאה שנים להגן על פליטים. היא"ס ישראל מפעילה, בין היתר, תכנית לסיוע משפטי למבקשי מקלט במסגרתה היא מעניקה ייצוג פרטני שניתן על ידי צוותה המשפטי ובידי מתנדבים, לרבות בסוגיות של מעמד בישראל.

12. העותרת מס' 4, עמותת רופאים לזכויות אדם (להלן: "רל"א") הינה עמותה רשומה המאגדת רופאים ואנשי רפואה להגנה על זכויות אדם, שמטרתה לפעול להגנה וקידום זכויות האדם הנוגעות לבריאות בתחומי מדינת ישראל ובתחומי השליטה של המדינה.

13. העותרת מס' 5 האגודה לזכויות האזרח היא ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל. האגודה עוסקת בהגנה על כל קשת זכויות האדם ובשעה שזכויות אדם מופרות על ידי הרשויות הישראליות. בתוך כך עוסקת האגודה גם בהיבטים הנוגעים לזכויות אדם בהקשרים של הגירה ומעמד.
14. המשיב מס' 1, שר הפנים, הוא השר הממונה על ביצוע הוראות חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן: "חוק הכניסה לישראל"), לשר שיקול דעת רחב מכוח סעיף 1 לחוק להעניק רישיונות ישיבה בישראל לזרים שאינם אזרחי ישראל. כן על השר והגורמים להם האציל את סמכותו ברשות האוכלוסין הסמכות והחובה לקבוע נהלים מנחים ליישום מדיניות הרשות וזאת באופן ההולם את ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית.
15. המשיב מס' 2, רשות האוכלוסין וההגירה, היא הרשות הסטטוטורית המופקדת על הטיפול באזרחי מדינות זרות הנכנסים לישראל ושוהים בה, ובפרט על הנפקת רישיונות כניסה ושהיה מכוח חוק הכניסה לישראל.
16. יוער כי בית המשפט העליון הכיר במעמדם המיוחד של עותרים ציבוריים בהקשר של עתירות עקרוניות שעניינן מדיניות הרשויות לגבי אוכלוסיות מוחלשות וזרים. זאת בהינתן, בין היתר, שאוכלוסיות אלו הן ככלל, חסרות ממון, ידע וכלים לפנות לערכאות ביחס להחלטות פרטניות שנתקבלו בעניינם (ר' פסקה 15 בבג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 13.4.2012), פורסם בנבו).

תכלית נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן

מעמד בישראל מטעמים הומניטריים 5.2.0022

17. כידוע, ככלל, מדיניות ההגירה של מדינת ישראל מאפשרת הגירה לתוך גבולות המדינה באופן צר ביותר. בהיעדר חוקי הגירה ברורים, הטיפול במבקשים להיכנס לישראל ולשהות בה מתבסס על נהלים שהתקין המשיב, וזאת בהתאם לחוק הכניסה לישראל, וכמובן מכוח חוק השבות.
18. בעוד רוב הנהלים הינם ייעודיים ומוכוונים לקבוצות מסוימות (זכאי שבות, איחוד משפחות, נוהל נינים, הורה קשיש ועוד ועוד), ישנם מקרים מיוחדים נוספים בהם מתעורר צורך מיוחד בהסדרת מעמדו של הזר, זאת בהתאם, בין היתר, לדיני זכויות האדם הבינלאומיים, לעקרון טובת הילד ולשיקול הדעת המוקנה לשר הפנים על פי הוראות חוק הכניסה לישראל.
19. המשיב הכיר בצורך לבחון את המקרים המיוחדים הללו, ולצורך כך הקים את הוועדה הבינמשרדית והתקין את נוהל "הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים". הנוהל הוא נוהל שיורי, שנועד להסדיר את מעמדם בישראל של מי שיש טעמים מיוחדים לכך ואשר לא הוסדרו בנהלים אחרים של המשיב, ובנוסף מסדיר פרוצדורלית את הטיפול גם בבקשות במסגרת נהלים ייעודיים אחרים, בעיקר נוהל 5.2.0017 ונוהל 5.2.0019 העוסקים בהפסקת הליך מדורג של בני זוג לישראלים.

20. הנוהל מפרט תנאים ודרישות להגשת בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים, ואת אופן הטיפול בה בלשכות המשיב ובמטה מינהל האוכלוסין. בקשות שהגשתן אושרה ושלא נדחו על הסף נדונות בוועדה בינמשרדית, אשר בין חבריה נציגי משרדי הבריאות והרווחה, האמונים על בחינת מצבים הומניטריים קשים.

21. למרות שהנוהל מסדיר בעיקר את אופן הגשת הבקשה ותנאי הסף להגשתה, ולא את השיקולים לבחינת הבקשה, לקביעות בו יש השלכות כבדות משקל על אלה המבקשים להגיש בקשה להסדרת מעמד מכוחו, מאחר והדרישות הפרוצדורליות יוצרות חסמים כבר בהגשת הבקשה, עוד בטרם התקבלה ונבחנה.

22. זאת במיוחד מאחר ורבים מבין המבקשים הפונים על-פי הנוהל ההומניטרי הם אנשים קשי יום ופגיעים במיוחד. יש בהם מי שהובאו לישראל כקורבנות לסחר בבני-אדם או החזקה בתנאי עבדות, או אנשים שבעת שהייתם בישראל נפלו קורבן לעבירות כאלה או עבירות אחרות. לרבים אין עוגן בישראל בדמותם של בני-משפחה שתומכים בהם, כך למשל צעירים שהגיעו לישראל כקטינים לא-מלווים. יש בהם מתמודדי בריאות ומתמודדי נפש. לרבים אין מסמכים הנדרשים כעת כמסמכי סף, והשגתם בלתי אפשרית או שעלותה גבוהה; לרבים אין את היכולת לשכור לעצמם סיוע משפטי, אינם יודעים את השפה ואינם בקיאים בהליכים ביורוקרטיים.

פרסום מהדורה 17 של הנוהל ומיצוי ההליכים

23. כאמור, ביום 4.12.2023 פרסם המשיב את מהדורה 17 של הנוהל, אשר במסגרתו שינויים דרמטיים ובכללם דרישות חדשות הנוגעות לאופן הגשת הבקשה והמסמכים שיש לצרף לבקשה, כמו גם הקשחת הדרישות ואופן הטיפול בבקשות מכוח הנוהל. השינויים יצרו קשיים וחסמים רבים עבור זרים אשר מבקשים להגיש בקשה להסדרת מעמדם במסגרת הנוהל. עוד נקבע בנוהל שהינו בעל תחולה רטרואקטיבית.

לנוסח הנוהל הנוכחי ר' **נספח ע/1** המצורף לעיל.

נוסח הנוהל הקודם (מהדורה 16) רצ"ב **כנספח ע/4**.

24. ביום 8.1.2024 נשלחה פנייה מהעותרות למשיב 2, בה פורטו טענותיהם ביחס לשינויים לרעה המובילים לפגיעה חמורה באוכלוסיות מוחלשות במיוחד.

פניית העותרות מיום 8.1.2024 רצ"ב **כנספח ע/5**.

25. ביום 14.3.2024 התקבל מענה ממר יואל ליפובסקי, ראש מינהל האוכלוסין אצל המשיבים, בו התייחס לטענות העותרות ואף פירט כי בכוונת המשיבים ליישם חלק לא מבוטל מהערוותיהן במסגרת תיקון נוסף לנוהל שעתיד להתפרסם.

26. אלה עיקר ההתחייבויות שצוינו במסמך:

- לאחר שנה של יישום הנוהל במתכונתו הנוכחית יוסקו מסקנות וייקצבו מועדים לזמני טיפול בהתאם. בנוסף, הסעיף הרלוונטי (ככל הנראה ה.10 ו-ה.11, הח"מ) יתוקן כך שרישיונם של מבקשים הממתינים להחלטה בבקשתם וזכאים להארכת רישיון, יוארך בשנה לכל פעם (במקום חצי שנה).
- תיקון נוסח סעיף ג.3 העוסק במתן מעמד לבני משפחה של המבקש, כך שיהיה ברור כי הסעיף אינו מתייחס לנסיבות אשר אירעו לאחר אישור הבקשה.
- תיקון נוסח סעיף ג.4 העוסק בדרישת ערבות, כך שיובהר כי דרישה להפקדת ערבות תועלה רק לאחר אישור בקשה.
- תיקון לשון סעיף ג.13 העוסק בביטול מעמד בנסיבות המפורטות.
- תיקון נוסח סעיף ד.7. כך שמנהל לשכה יוכל לפטור מבקש מהצגת מסמכים אשר הוצגו במסגרת הליך קודם, ופירוט הדרכים לבקשת פטור מהצגת תעודת לידה ו/או תעודת יושר.
- שינוי לשון סעיף ד.9. לנוהל העוסק בקטינים נלווים לבקשה, כך שיובהר כי תערך בחינה לגבי הסכמת אפוטרופוס חוקי שאינו כלול בבקשה, להסדרת מעמד הקטין בישראל, או חלופה להסכמה כמפורט בנוהל 5.2.008. עוד, נמסר כי יובהר במסגרת הנוהל כי מי שהציג אישור כאמור בהליך קודם מול הרשות, לא יידרש להציגו בשנית.
- התחייבות להאריך את קציבת הזמן הניתנת להשלמת מסמכים בסעיף ה.6. לנוהל ל-45 יום ותינתן אפשרות לבקשת ארכה ל-45 יום נוספים.
- תיקון סעיף ז.1.1. העוסק בחומרים המועברים לחברי הוועדה הבינמשרדית כך שיובהר כי יועבר לוועדה סיכום תיק והעתק מלא מן הבקשה.
- הבהרת המשיב 2 ביחס לסעיף ט.6. העוסק בשדרוג מעמד מסוג ב/1 למעמד מסוג א/5, כי ישנו שיקול דעת למקרים חריגים ככל שחל שינוי נסיבות או נסיבות חריגות המצדיקות שדרוג עוד בטרם חלפה התקופה הקבועה בסעיף של 63 חודשים.
- תיקון נוסח סעיף ט.7. העוסק בשדרוג מעמד מסוג א/5 למעמד תושב קבע כך שיובהר מיהו הגורם המחליט לגבי דחיית בקשה לשדרוג מעמד בטרם חלפו 10 שנים.
- התחייבות לכך שסעיף ה.10 העוסק בשנמוך סוג הרישיון לב/2 יחול רק על מי שהגיש בקשה אחרי פרסום הנוהל, למרות תחולתו הכללית הרטרואקטיבית.

מכתבו של המשיב 2 מיום 14.3.2024 רצ"ב **כנספח ע/6**.

27. ביום 10.4.2024 הוגשה התייחסות מפורטת מטעם העותרות למענה שהתקבל, והוצע לקיים פגישה משותפת בניסיון להגיע לנוסח אשר ייקח בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים, במטרה להימנע מפנייה לערכאות.

התייחסות העותרות מיום 10.4.2024 רצ"ב **כנספח ע/7**.

28. בקשת העותרות התקבלה וביום 3.6.2024 התקיימה פגישה במטה המשיב בירושלים, בה השתתפו בין היתר, ראש מינהל האוכלוסין, מנכ"ל רשות האוכלוסין, עוזר המנכ"ל, מנהלת אגף אשרות

ומעמד, מנהלת תחום הומניטארי במטה, ויועצות משפטיות של רשות האוכלוסין וההגירה. במסגרת הפגישה נדונו טענות העותרות באשר לשינויים אשר הוכנסו בתיקון לנוהל והפגיעה החמורה הנגרמת לאוכלוסיות פגיעות במיוחד כתוצאה מהם, והודגשו סוגיות עיקריות הטעונות פתרון, אשר מכתב ראש מינהל האוכלוסין לא מצא להם מענה.

29. בסיכום הפגישה אישרו נציגי המשיב, כי הנקודות שהועלו יילקחו בחשבון וכי נוסח חדש לנוהל עתיד להתפרסם בעתיד הקרוב.

פרוטוקול פגישת העבודה שנערך בידי העותרות והועבר למשיב רצ"ב כנספח ע/8.

30. ביום 29.8.2024 נשלחה תזכורת למשיב 2 בבקשה לעדכן את העותרות בשינויים שיערכו בנוהל ופרסום הנוהל העדכני, למניעת המשך פגיעה באוכלוסיית היעד של הנוהל.

העתק פניית העותרות מיום 29.8.2024 רצ"ב כנספח ע/9.

31. בהיעדר תגובה, פנו העותרות למשיב 2 פעם נוספת ביום 6.10.2024 בבקשה לפרסום הנוהל העדכני.

פניית העותרות מיום 6.10.2024 רצ"ב כנספח ע/10.

32. ביום 7.10.2024 התקבל מענה שני ממר ליפובסקי, לפיו יערכו תיקונים בנוסח הנוהל והנוסח העדכני יפורסם בשבועות הקרובים.

מענה המשיבים מיום 7.10.2024 רצ"ב כנספח ע/11.

33. ביום 29.10.2024 נשלחה פניה למשיב 2 בה נכתב כי המענה מיום 7.10.2024 אינו מהווה מענה מהותי, ואף השינויים שצוינו במכתבו של המשיב 2 מיום 14.3.2024 לא יושמו בפועל ואינם מצוינים בנוהל. על כן ביקשו העותרות כי הנוהל העדכני יפורסם ויכיל את השינויים הנדרשים לשם מניעת הרעה במצבם של המבקשים להסדיר מעמדם מכוח הנוהל.

פניית העותרות מיום 29.10.2024 רצ"ב כנספח ע/12.

34. רק ביום 1.12.2024, כ-9 חודשים לאחר עדכון המשיב לגבי הבהרות שבכוונתה לערוך לאור הערות העותרות, וכחמישה חודשים לאחר קיום פגישה בין נציגי המשיב לנציגי העותרות, פורסם הנוהל העדכני. במסגרתו עיגן המשיב 2 את השינויים אליהם התחייב במסגרת המענה מיום 14.3.2024 כן נערכו מספר שינויים נוספים בסעיפים הספציפיים אשר נדונו בפגישה (פירוט על כך בחלק המשפטי).

35. בין לבין, ניתן מענה לבקשה לפי **חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998** שהוגשה עוד ביום 17.4.2024 במסגרתה התבקשו נתונים על מספר הבקשות המטופלות לפי הנוהל מידי שנה. מן המענה עולה כי המשיב 2 אינו מחזיק בנתונים עדכניים ומדויקים לגבי מספר הבקשות המוגשות מידי שנה ונסיבותיהן. בחינה מדגמית ידנית שנערכה לגבי שנת 2023, השנה האחרונה בה בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים טופלו ע"י הנוהל במתכונתו הקודמת, הראתה כי מבין 984 בקשות שסווגו במערכת כ"בקשות הומניטריות" רק 520 הן בקשות מכוח הנוהל מושא עתירה זו.

בקשה לנתונים לפי חוק חופש מידע רצ"ב כנספח ע/13.

מענה לבקשה לפי חוק חופש מידע רצ"ב כנספח ע/14.

קביעות בלתי סבירות בתיקון לנוהל

בעוד שניסיונות העותרות למצות הליכים בטרם פנו לערכאות התייחסו לכלל הסעיפים הבעייתיים במהדורה 17 לנוהל, עתירה זו מתמקדת בחמש סוגיות מרכזיות, וזאת מבלי לפגוע בטענות אחרות.

הסעיפים בהם מתמקדת עתירה זו:

1. סעיף ג.2. לנוהל קובע דרישת יציאה מישראל טרם בחינת הבקשה, במקרה בו נתנה בעבר החלטה של המשיב המורה על יציאה מישראל במסגרת בקשה אחרת למעמד.

2. סעיף ג.6. לנוהל, הקובע כי "ככלל, במקרה בו המבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא... יבוטל במועד זה תוקף רישיונו ויוענק לו רישיון לישיבת ביקור מסוג ב/2", וזאת מלבד מי שמחזיק ברישיון מכוח הגשת בקשת מקלט (לפי ס' 2(א)5), ב/1 או א/5) או מי שזכאי לרישיון לפי הנהלים המסדירים את הפסקת ההליך מדורג.

3. סעיף ז.7. לנוהל, הקובע כי ללא תעודת לידה מקורית ומאומתת כדן, לא ישודרג מעמדו של המבקש למעמד של תושבות קבע (גם במקרה בו קיבל פטור מהצגת המסמך בשל אי יכולתו להציגו עבור הגשת הבקשה ו/או שדרוג למעמד מסוג א/5).

4. סעיף ט.6. לנוהל, אשר הוסיף הוראה שלא הייתה קיימת בעבר ולפיה ניתן יהיה "ככלל", להוציא במקרים של שינוי נסיבות או בהתקיים נסיבות חריגות, להגיש בקשה לשדרוג מעמד מרישיון עבודה (ב/1) שניתן בהליך הומניטרי רק לאחר 63 חודשים (שהם חמש שנים ורבע).

5. סעיף י' לנוהל, סעיף התחולה, הקובע כי "בקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, תטופלנה בהתאם לתנאי נוהל זה". זאת למעט סעיף ג.7 (העוסק בשנמוך רישיון לרישיון מסוג ב/2) אשר יחול רק על בקשות שהוגשו לאחר פרסום הנוהל, דהיינו מיום 4.12.23 והלאה.

הטיעון המשפטי

36. כפי שנקבע פעמים רבות בפסיקה – שיקולים הומניטריים אינם בגדר מעשה חסד שלפנים משורת הדין, אלא הם חלק מן הדין עצמו (ר' עע"ם 8611/08 זולדי נ' שר הפנים (27.2.2011), פס' 12 לדבריה של כב' השופטת ארבל, וערר (י-ם) 3048-20 עזרא נ' משרד הפנים (9.12.20) פס' 12).

37. באותה מידה, חייבת הרשות, בדיונה בבקשות מטעמים הומניטריים, לעמוד בחובת ההגינות ובכל כללי המינהל התקין. בהקשר הנדון כאן נדגיש שהליכים לרכישת מעמד אסור שיהיו "מסע התשה ללא תוחלת" (לשון השופטת ביניש בבג"צ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 481, 489)

וכן שהפסיקה הזהירה מפני הצבת חסמים פרוצדורליים כבדים מדי על דרכם של מבקשים (בג"צ 10533/04 ויס נ. שר הפנים (28.6.2011) (פס' 40)). דברים אלה יפים במיוחד כאשר עסקין בהליכים הומניטריים שבהם נדונים מקרים אנושיים ייחודיים, ושיש להם השפעה מכרעת על חייהם של פרטים, של משפחות ושל ילדים (ר' דברי כב' השופטת ארבל בעע"מ 9890/09 נוואה נ. משרד הפנים, (11.7.2013) (בפס' 4)).

38. למרבה הצער, התיקונים לנוהל ככלל, והסעיפים עליהם נסובה עתירה זו בפרט, יוצרים בדיוק את אותו "מסע התשה ללא תוחלת" אשר מקשה עד מאוד, אם לא מונע כליל, מאוכלוסייה הנמצאת במצב פגיע במיוחד, להגיש בקשה להסדרת מעמד מכוח הנוהל.

39. כאמור, עתירה זו מתמקדת בחמישה סעיפים אשר מובילים, כל אחד בנפרד וודאי במצטבר, לפגיעה חמורה שאינה מידתית במבקשים. חלק מאותם סעיפים אף מנוגדים לפסיקה ולחקיקה, ועומדים בסתירה לנהלים אחרים של המשיב. הפגיעה הנגרמת מסעיפים אלה אינה סבירה, אינה מידתית באשר היא עולה על כל תועלת אפשרית, וכפי שידגימו העותרות, קיימות חלופות אשר יובילו לפגיעה פחותה, תוך השגת אותה תועלת. כפי שיוסבר, בחלקו התיקון אף אינו חוקי, הוא סותר מגבלות הקבועות בחוק.

40. משכך, כפי שיפורט להלן, דינם של סעיפים אלה להתבטל מאופן מיידי.

הרחבת המקרים בהם דורש המשיב כי המבקש יצא מישראל בטרם תוגש בקשתו

41. סעיף ג.2. לנוהל המעודכן קובע כי ככלל, מבקש שניתנה בעניינו החלטה מנהלית במסגרתה נדרשה יציאתו מישראל, והוא נמנע מלעשות כן, יידרש לצאת מישראל בטרם תבחן בקשתו להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים. סעיף זה, המחליף את סעיף ה.1 בנוהל שקדם למהדורה 17 (ר' נספח ע/5) מרחיב באופן משמעותי את המקרים בהם תידרש יציאתו של מבקש מהארץ כתנאי לבחינת בקשה, שכן בעבר הדבר נדרש רק במקרים בהם נדרשה יציאתו של מבקש מישראל במסגרת פסק דין.

42. כאמור, הנוהל בו אנו עוסקים הוא נוהל שיורי ומרבית המבקשים מכוחו אינם עומדים בתנאיהם של נהלים ייעודיים, מכך נגזר כי בקרב אלה יהיו אנשים שהגישו בקשה במסגרת נוהל כזה או אחר ונדחו. זאת במיוחד מאחר שברובם של המקרים מדיניות הרשות אינה מאפשרת, ככלל, הגשה של בקשה הומניטארית במקביל לבקשות מכוח נהלים ייעודיים.

43. משכך, הדרישה ליציאה מישראל בטרם תוגש הבקשה, עשויה במקרים רבים להיות בעלת השלכות קטסטרופליות עבור המבקש ולהוביל לנזק בלתי הפיך לחייהם של אנשים אשר מראש נמצאים בנסיבות חיים קשות ובנקודות קצה; ופעמים רבות גם בלתי אפשרית עבור המבקשים, כך שהסעיף יוצר אפקט המצנן ומרתיע זרים מלהגיש בקשה להסדרת מעמדם במסגרת הנוהל, ובמקרים רבים עלול לרוקן את הבקשות מתוכן, כאשר עצם היציאה מהארץ תייתר את הבקשה.

44. כך למשל, במקרה של אמא לילדים ישראלים שבקשתה סורבה בעבר והיא נדרשה לצאת מהארץ על ידי המשיב. בין לבין התעוררו בעניינה נסיבות הומניטריות כבדות משקל, והיא טוענת בבקשתה

כי בשל נסיבות הומניטריות הנוגעות לטובת ילדיה, יש להסדיר מעמדה. דרישה ליציאה מהארץ כתנאי לבחינת הבקשה עלולה להוביל לקריעתה מילדיה (ככל למשל, שהם אינם מורשים על ידי אביהם לעזוב) או לעקירת הילדים עצמם מן הארץ, צעד ממנו מתבקש להימנע. זאת, כאשר במקביל לא נקבעה כל הגבלת זמן לבחינת הבקשה, והבקשות נבחנות על ידי הוועדה לאורך שנים ארוכות. קל לראות כיצד דרישה כזו תרוקן מתוכן את הבקשה. אף הימנעות האם מפניה לוועדה תביא לפגיעה קשה במשפחה וגם ברשות, אשר ודאי אין זה מטובתה עידוד שהייה לא מתועדת, פגיעה בילדים ובזכויות אדם. קביעה זו אף עלולה לעודד ריבוי התדיינויות בנושא עצם הדיון בוועדה שיתווספו על ההתדיינויות הנוגעות לדחייה על הסף - כלומר, מתווסף הליך סך להליך הסף הקיים - וכל זאת עוד בטרם נבחנה הבקשה.

45. גם על פי פסיקת בית המשפט טרם הרחקתו של אדם מישראל, הרשות מחויבת להתחשב בשיקולים שונים, וביניהם שיקולים הומניטריים. בעע"מ 8101-15 **צגטה נ' שר הפנים** (28.8.2017) קבע בית המשפט העליון כי על הרשות "להתחשב גם בשיקולים אשר עשויים להצדיק הימנעות מהרחקה. [...] שיקול נוסף הוא טעמים הומניטריים או אחרים אשר עשויים להצדיק הימנעות מהרחקתו של אדם (בג"ץ 1764/99 **אבו-מעמר, ראש שבט אל עזאזמה נ' שר הפנים**, פס" 5 (21.3.1999)).

46. נוסף על כך, בהינתן כי הרשות חוזרת בה מהחלטותיה, בעקבות עיון מחדש בהחלטתה או על בסיס החלטה שיפוטית, באופן תדיר כאשר אלו מובאות לבחינת הערכאות קשה להצדיק הסתמכות מוחלטת על החלטה מנהלית מוקדמת, שלא עברה ביקורת שיפוטית, בקביעה אלו מקרים יעברו את מסננת חסם הסף. טענה זו אינה נטענת בעלמא. דו"ח מבקר המדינה 367 ב-2015, המועד האחרון בו נערכה בדיקה כאמור, מצא כי במחצית מהמקרים הרשות החליטה לערוך בירור נוסף של הבקשה. בנוסף דו"ח שנתי בתי הדין לאוכלוסין והגירה 2021 שפורסם על ידי משרד המשפטים שם נמצא כי ב-2021, ב-374 תיקים בהם ניתנה החלטה ללא קיום דיון בערר ניתן פסק דין המורה על השבת ההחלטה לבחינת המשיב; וב-253 בהם כן התקיים דיון ניתן פסק דין המורה על השבת ההחלטה לבחינה מחדשת על ידי המשיב (ר' עמ' 25 לדו"ח. הנוהל, בנוסחו הקודם, התנה טיפול בבקשה ביציאת המבקש מישראל רק במקרים שבהם ניתן פסק-דין הדורש את יציאתו.

47. תיקון זה אף אינו עומד במבחן המידתיות. אין מחלוקת כי מטרת הרשות – מניעת ניצול לרעה של נהליה – ראויה היא. ואולם אין בכך כדי להכשיר פגיעה בזכויותיהם של כלל המבקשים, שלגביהם אין כל חשש של ניצול לרעה של הנהלים (ר' בג"ץ 2597/99 **מקרינה ואח' נ' שר הפנים** (31.5.04)). לכאורה, על פי המענה שניתן ע"י המשיב ביום 14.3.24, מטרת דרישה זו היא להתמודד עם תרחיש קונקרטי, והוא שאדם אשר בקשתו להסדרת מעמד סורבה נמנע מתקיפת ההחלטה באמצעות ערר, וחלף זאת מגיש בקשה נוספת להסדרת מעמד, על בסיס אותם הטעמים בדיוק.

48. אלא שנראה כי האמצעי שנבחר – התניית בחינת הבקשה ביציאת המבקש מישראל במידה שקיימת בקשה להסדרת מעמדו אשר סורבה בעבר ויציאתו נדרשה, הוא האמצעי הפוגעני ביותר להתמודד עם תרחיש מאוד ספציפי, שמידת שכיחותו אינה ידועה. קיימים אמצעים אחרים רבים להבטחת מטרה זו, אחד מהם אף מעוגן כיום בסעיף 9.א לנהל, הקובע כי במקרים בהם "הבקשה מבוססת

על טיעונים זהים אשר כבר נדחו במסגרת בקשה להסדרת מעמד, מכוח נוהל ייעודי אחר" ניתן לדחות את הבקשה על הסף.

49. יודגש, כי בניגוד להלכה הפסוקה לפיה החלטת רשות על מדיניות צריכה להיות מבוססת על בדיקה מעמיקה ותשתית עובדתית הכוללת איסוף וניתוח נתונים, ההצדקה שמעלה המשיב ביחס לעיגון הדרישה הנ"ל אינה מבוססת נתונים כלל וכלל (ר' לעניין החובה לאסוף נתונים כחלק מגיבוש מדיניות בג"ץ 298/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פד לז(3) 029 בעמ' 50). לא ניתן לאמוד את הנזק ביישום מדיניות אל מול התועלת הנטענת, קרי מידתיות במובנה הצר, ללא נתונים.

50. המשיב טען בעלמא במענה מיום 14.3.24 כי השינוי בסעיף נדרש לנוכח העובדה כי חלף יציאה מישראל או הגשת ערר כנגד החלטה מנהלית, "פעמים רבות" מעלים מבקשי מעמד טענות זהות לטענות שנבחנו ונדחו על מנת להאריך את שהייתם בישראל. אולם כשפנו העותרות בבקשה לפי חוק חופש המידע (ר' נספח 14) ושאלו בכמה מקרים כאלו מדובר, התברר כי כלל לא נאספים נתונים לפי פילוח זה (ר' נספח 15). בהעדר נתונים אין לקבל את עמדת המשיב כי מדובר בשינוי מדיניות נדרש, אשר התועלת ביישום עולה על הפגיעה בזכויות הגרמת ממנו (ר' והשוו בג"צ 2355-98 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נ"ג(2) בעמ' 782).

51. בנוסף לכך, הנוהל המעודכן אינו מתיישב עם מדיניות המשיבים בנהלים אחרים המאפשרים לזרים השוהים בישראל שלא כדין להגיש בקשות בעודם בישראל.¹ נוסחם של נהלים אלה משקפים את ההלכות שנקבעו במסגרת בג"צ 2355-98 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נ"ג(2) 728 ועת"מ (תל אביב-יפו) 1163-05 **אבנר אורן נ' משרד הפנים** (07.04.05). בפסקי הדין נקבע, כי מדיניות משרד הפנים, המחילה באופן גורף דרישה ליציאה מן הארץ על בני זוג זרים, השוהים בישראל שלא כדין, עד שתיבחן בקשת בני זוגם הישראלים להסדרת כניסתם לישראל ומעמדם בה, אינה עומדת במבחן המידתיות ועל כן דינה להתבטל.

52. לבסוף, בדרישת המשיבים מהמבקשים לצאת מישראל אין כל תועלת ציבורית. מדובר באנשים ללא אמצעים כלכליים לרוב, לעיתים ללא אמצעים לממן הליכים משפטיים מרובים, רבים מהם קשישים, קטינים, נפגעות אלימות, סובלים ממחלות קשות, קרובי משפחה של אזרחים ישראלים, הורים לקטינים אזרחי המדינה והרשימה נמשכת. אלה מבין המבקשים להם יש אמצעים כלכליים או יכולת עשויים להצליח להיכנס בגדרי החריג בנוהל או לפנות לערכאות, אך מדובר במתי מעט.

53. הסעד המבוקש: יש לבטל את סעיף דרישת היציאה מהארץ כלל, ולכל הפחות להותיר אותו בנוסחו הקודם. לפיו, כאמור, תידרש יציאה מישראל רק במקרה שקיים פסק דין הדורש זאת. יש אף

¹ ראו סעיף ג.11 לנוהל מתן מעמד לזר הנשוי לאזרח ישראלי 5.2.0008: "במידה והוגשה בקשה לפי נוהל זה למעמד עבור מוזמן השוהה בישראל שלא כדין, לא יורחק המוזמן עד לקבלת החלטה בבקשה..." וסעיף ג.8. לנוהל מתן מעמד חיים משותפים 5.2.0009: "במידה והוגשה בקשה לפי נוהל זה למעמד עבור מוזמן השוהה בישראל שלא כדין, לא יורחק המוזמן עד לקבלת החלטה בבקשה..." גם לשון סעיף ג.1.ד.3) "לנוהל טיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה" 1.6.0001 מכפיפה את הדרישה ליציאתו של מבקש לכך שקיים פסק דין הדורש את יציאתו.

להבהיר כי קיים שיקול דעת לבחינת הבקשה ללא דרישת יציאה, ולפרט את אופן הבחינה של מקרים חריגים לסעיף.

ביטול רישיון בתוקף במועד הגשת הבקשה

54. סעיף ג.6 לנוהל המעודכן קובע, כי "ככלל, במקרה בו המבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא... יבוטל במועד זה תוקף רישיונו ויוענק לו רישיון לשיבת ביקור מסוג ב/2", וזאת למעט מי שמחזיק ברישיון מכוח הגשת בקשת מקלט, או מי שזכאי לרישיון לפי הנהלים המסדירים את הפסקת ההליך מדורג.

55. סעיף זה החליף את הכלל שהיה נהוג ונקבע בנוסח הקודם למהדורה 17 של הנוהל, לפיו "במידה והמבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא, יוארך רישיון הישיבה בו מחזיק המבקש."

56. מדובר בהוראה דרקונית, פוגענית וחסרת תקדים, לפיה מבקשי מעמד מטעמים הומניטריים ייאלצו לוותר על הרישיון בו החזיקו עד להגשת הבקשה, ולהסתפק ברישיון תייר (ב/2). אותם מבקשים ייאלצו להישאר בסטטוס "תיירים" עד לקבלת החלטה בבקשה שלהם, תקופה שיכולה להימשך שנים, במהלכה יימנעו מהם זכויות בסיסיות, לרבות לעבוד ולקיים את עצמם ואת בני משפחתם.

57. משמעות תיקון זה ההוראה היא שמבקשים שחיים בישראל מזה שנים ומחזיקים ברישיונות ב/1 או א/5 באמצעותם הם עובדים ומפרנסים את עצמם ובני משפחתם; שזכאים לשירותי בריאות וביטוח לאומי, שמאפשרים להם קיום מינימלי סייעים להם להתקיים בכבוד בישראל ושזכאים להיכנס ולצאת מהמדינה בחופשיות, יופשטו מכלל זכויותיהם, ללא הגבלת זמן.

58. כך, למשל, אלמנה או גרושתו של ישראלי, אשר אינה עומדת בקריטריונים הקבועים בנהלי הפסקת ההליך המדורג, ומתגוררת בישראל עם ילדיה – אזרחים ישראלים- ואשר באמצעות הרישיון ב/1 או א/5 שברשותה כעת, מצליחה להרים את הראש מעל המים ולספק לילדיה קיום בכבוד.² שלילת רישיונה, ולו לתקופה מוגבלת, תפגע ברצף זכויותיה ותדרדר את מצבה הכלכלי, הבריאותי והנפשי, המשפחתי והאישי, ללא יכולת לעבוד, ללא ביטוח בריאות וללא כל קיצבה.

59. דיונים בנושא התמשכות ההליכים בבחינת בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים נערכו כבר לפני עשר שנים (במרץ 2013) ובדו"ח שנתי 67 שפורסם בשנת 2017 קבע מבקר המדינה, שלמרות דיונים אלה:

"... נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה את משכם המרבי של כל שלבי הליך הטיפול בבקשות לדיון בוועדה ההומניטרית. כפי שיפורט להלן, לעתים משך שלבי הטיפול של הוועדה ההומניטרית בבקשות היו ארוכים מהסביר ולעתים עיכבו את מועד תחילת מימוש זכויותיהם של המבקשים" (שם בעמ' 1060).

² למשל, ככלל אם לבני זוג ילדים משותפים אך נישואיהם פקעו בטרם השלימו את מחצית התקופה הנדרשת על פי "נוהל הטיפול להפסקת הליך מדורג לבן זוג זר של ישראלי" (5.2.0017) האזרח הזר לא יהיה זכאי להארכת רישיון.

60. בעמ' 1020 הגדיר המבקר את השיהוי בטיפול בבקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית כ"שיהוי חמור". בית הדין לעררים, באחד המקרים שהובאו בפניו, קבע שמדובר ב"התנהלות אשר קשה למצוא לה אח ורע במקומותינו", וציין שהשיהוי בעבודת הרשות עצמה והפגיעה במבקשים בעטיה, צריכים להיות חלק מן השיקולים כאשר העניין מובא סוף סוף להכרעה (ערר (י-ס) 3324-20 **פלונית נ' משרד הפנים**, 25.8.2021 בפסקה 27).

61. עוד יצוין שבדו"ח שנתי מס' 49 של נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, אשר פורסם לאחרונה (בחודש יוני 2023), תופסת רשות האוכלוסין וההגירה את המקום הרביעי, הלא-מכובד, ברשימת הגופים הממשלתיים שעליהם הוגש המספר הרב ביותר של תלונות. חלק ניכר מן התלונות נסב על עיכובים בטיפול בבקשות ובפניות. 73.3% מכלל התלונות שהוגשו בתחום השירות לציבור ושלנציבות הייתה סמכות לבררן, נמצאו מוצדקות (בעמ' 83). הנציבות העירה שמדובר בליקוי מתמשך, למרות שנערכה ביקורת בתחום זה בדיוק גם בשנה הקודמת (בעמ' 92). גם בדוח שנתי מס' 50, רשות האוכלוסין דורגה במקום השלישי מקרב הגופים לגביהם הוגשו מספר התלונות הגדול ביותר, ובמקום הרביעי בדירוג הגופים לגביהם שיעור התלונות המוצדקות היה הגבוה ביותר - 52%. בדוח זה לא הוצג פילוח לנושאי התלונות.

62. הרעת תנאים דרסטית שכזו היא פסולה מכל וכל, לאור פגיעתה הבלתי מידתית בעליל בזכויות יסוד של מבקשי המעמד. פגיעה זו אינה עומדת במבחני המידתיות. אין קשר רציונאלי בינה לבין התכלית הראויה של הנוהל. כפי שטענה הרשות ביחס לשינויים קודמים בנוהל, תכליות תיקון הנוהל ההומניטארי הן למנוע ניצול לרעה של ההליך והצפה בבקשות סרק. שלילת מעמדו של מבקש בטרם התקבלה החלטה בבקשתו אינה משרתת בשום אופן תכליות אלו.

63. הסעיף יוצר מצב אבסורדי וקפקאי, בו אדם המחזיק ברישיון עבודה או רישיון לישיבת ארעי, ומבקש להסדיר את מעמדו בישראל במסגרת הנוהל, מאבד את מעמדו וכל זכויותיו במעמד הגשת הבקשה, עוד בטרם נבדקה בקשתו במסגרת הדחייה על הסף! דהיינו, ייתכן בהחלט כי מדובר בבקשה המקימה עילת מתן מעמד, אך המבקש יאלץ להמתין תקופה בלתי ידועה, העשויה להימשך שנים, ללא יכולת לכלכל את עצמו ואת הסמוכים על שולחנו.

64. מה הטעם בשלילת רישיונו של מבקש מעמד הומניטארי למשך תקופת בחינת הבקשה? מדובר באמצעי פסול להשגת תכלית פסולה: יצירת תמריץ שלילי ואפקט מצנן על הגשת בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטאריים בכלל, והכשלת מי שמבקשים לקבל מעמד הומניטארי בישראל. מדובר באמצעי עונשי, שאינו משרת שום מטרה ראויה.

65. שנית, ישנם אמצעים פוגעניים פחות לשם הגשמת התכליות הלגיטימיות של הנוהל, אמצעים במרביתם כבר נוקטת הרשות, דוגמת ביצוע ראיונות בשלב מוקדם ודחיית בקשות שאינן מקימות עילה, דרישה להצגת מסמכים שביכולתם להעיד על מהימנות הטענות שנטענו וכיוצ"ב. שלישית, הנזק שייגרם למבקשים כתוצאה מביטול רישיונם גדול לאין שיעור מהתועלת שתצמח לרשות מכך. כאמור לעיל, מדובר במי שכבר מחזיקים ברישיון ב/1 או א/5 כתוצאה מהחלטה קודמת של הרשות או החלטה שיפוטית. המדינה לא תינזק ולא תישא בעלויות נוספות מהותרת הרישיון על כנו.

66. יתרה מכך, ההוראה הפוגענית מנוגדת באופן חזיתי למדיניות הרשות להותיר על כנם רישיונות עד לקבלת החלטה בבקשה לחדש את הרישיון או לשנותו לרישיון אחר. זאת, כל עוד המבקש הגיש את בקשתו במועד ובזמן שרישיונו היה עוד בתוקף.³

67. מדיניות הארכת רישיונות קיימים בזמן ההמתנה להחלטה בבקשה להאריך או לשדרג את הרישיון, עוברת כחוט השני בנהלי המשיב. גם בתי הדין לעררים ובתי המשפט קבעו, כי "שימור המצב הקיים" בכל הנוגע למעמדו של אדם בישראל, ושמירת רציפות האשרה, הם עקרונות מהותיים שיש להקפיד עליהם, על מנת שלא להרע את מצבו של אדם בטרם התקבלה החלטה חדשה בעניינו. קביעותיהם התבססו על הכרה בכך שמאזן הנוחות נוטה בשלבים אלו לטובת המבקש.

כך בערר 5501/18 **המוקד להגנת הפרט נ' משרד הפנים** (21.10.18) :

"אני...מורה למשיב לנהוג לפי נהליו - אשרה בה החזיק אדם בדין, תוארך כל עוד אין כל תשובה בבקשתו להאריכה או בבקשתו להפנות אותו למעמד לפי נוהל אחר... הוראה זו יפה הן למבקשי מעמד אחר לאחר הפסקת ההליך המדורג מסיבות המזכות את המבקש באפשרות להגשת בקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים (אלמנים/ות; גרושים/ות עם ילדים, בני זוג שסבלו מאלימות בן הזוג הישראלי וכדומה), הן למי שנמצא בהליך המדורג אך טרם ניתנה החלטה בבקשתו להארכת מעמדו (מסיבות כגון העדר עמדות גורמי הבטחון או היוועצות פנימית של המשיב), והן למי שהמשיב מבקש להפנותו לנהל אחר" (ר' גם ערר 4340-18 **סביתאן נ' משרד הפנים** (22.8.18)).

68. אף בהליכים משפטיים בהם נתקפה דחיית בקשה למעמד, הקנו בית הדין לעררים ובתי המשפט צווי ביניים על-מנת לשמר את המצב הקיים בו אותם עותרים או חוזים ברישיון שהיה בידם בעבר. ר' ברע"מ 2429-10-19 **מאליק נ' רשות האוכלוסין** (11.12.2019) פס' 4 :

"המערער החזיק ברישיון לישיבת ארעי במשך כעשר שנים. במצב דברים זה הסירוב להאריך את הרישיון דומה לביטול רישיון קיים, דבר שיכול להצדיק מתן צו עשה זמני, שכן בנסיבות של ביטול רישיון זהו הצו המקפיא באופן מהותי את המצב הקיים."

³ כך נקבע למשל ב"נוהל מתן פועל/הארכת רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 ורישיון לישיבת קבע", מס' 5.2.0023, סעיף 9. ד. במקרים בהם הוגשה הבקשה במועד הנדרש אך עד לסיום מועד התוקף לא נסתיימו הבדיקות הנדרשות ו/או אין תשובה בשאלתה, יש להאריך תוקף האשרה הקיימת בשלושה חודשים נוספים על מנת ליצור רצף באשרה. "ובנוהל 5.2.0008, סעיף 6. ה: "אם עמדות הגורמים מתעכבות – ככל שבידי המוזמן רישיון תקף, ניתן להאריכו לאחר שנערכה בחינה ראשונית של כנות הקשר בין בני הזוג." ובסעיף 12. א. לנהל 5.2.0009: "במידה שהמוזמן מחזיק ברישיון ישיבה תקף, יוארך הרישיון הקיים עד לסיום הבדיקות בבקשה. במידה והמוזמן אינו מחזיק ברישיון ישיבה תקף, יש לעדכן הערה בגיליון הרישום כי הוגשה בקשה להליך מדורג ואין להרחיק המוזמן עד לסיום הבדיקות." אף בנוהל הוועדה ההומניטארית למתן מעמד לפלסטינים, הכלל הוא של הארכת הרישיון הקיים עד לקבלת החלטה, וכך נכתב בסעיף 5. ה: "ככל שמצאה מרכזת הוועדה שמדובר בבקשה למעמד מטעמים הומניטריים מפאת ניתוק הקשר הזוגי בשל גירושין, פטירת בן זוג או אלימות במשפחה, וברשות המוזמן היתר שהייה או רישיון ישיבה מסוג א/5 – תעדכן בגיליון הרישום של המוזמן כי ניתן להאריך תוקף היתר שהייה או רישיון הישיבה בו מחזיק המוזמן לתקופה של עד חצי שנה, שתוארך במידת הצורך עד לקבלת החלטה בעניינו בהתאם לנוהל זה" גם בנוהל העוסק בשדרוג מעמד מתייר ל"עולה", נוהל מס' 5.2.0001 נקבע בסעיף 7. ג. כ: "ניתן להאריך למבקש תוקף רישיון שהייה המצוי ברשותו, וזאת עד לקבלת תשובת לשכת הקשר/הסוכנות היהודית."

ובבר"מ 10948/08 קרואנט נ' משרד הפנים (30.12.2008) פס' 4 :

"המבקש טוען כי אם לא יוארך רישיון העבודה שלו ייאבד הוא את מקום עבודתו ומעסיקו יאלץ לפטר. כמו כן הוא טוען כי בנסיבות אלה יותר הוא ללא קורת גג... בנוסף כתוצאה מהפיטורין צפוי המבקש לאבד את הביטוח הרפואי שערך לו מעסיקו ולהיות ללא ביטוח רפואי וללא גישה לשירותי הבריאות... בנוסף ייפגעו זכויות סוציאליות הנתונות לו על פי משפט העבודה ובפרט אותן זכויות שהינן תלויות רצף.... מקבילית הכוחות בענייננו מובילה כאמור למסקנה כי יש להיעתר לבקשה על אף שמדובר בצו עשה".

ור' גם : רעמ (י-ם) 31056-07-20 אוהנניה-אזקום נ' מדינת ישראל (10.09.20) בבר"מ 2962/21 ברישניקוב נ' רשות האוכלוסין (1.6.2021).

69. דברים אלה, כאמור, יפים לענייננו גם בשים לב להעדר הגבלה בנוהל על משך הטיפול בבקשות על פי הנהל ולפרק הזמן הממושך במהלכו נבחנות בפועל בקשות אלו. כפי שנקבע בערר (י-ם) 3527-21 יאנפולסקי נ' משרד הפנים (17.10.21) שעסק בהארכת רישיונה של העוררת עד להכרעה בערר פנימי על דחיית בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים :

"אשר לרישיונה של העוררת לא מצאתי כל הסבר בתגובת המשיב לשיהוי הניכר במתן החלטה בבקשה ההומניטרית. ברי כי ככל ויתקבל הערר הפנימי תיפגע העוררת פגיעה בלתי מידתית בהינתן התקופה הארוכה בה היא אוחזת ברישיון זה. משכך, הנני מורה על הארכת רישיונה של העוררת מסוג 5/א עד למועד החלטת הרשות בערר הפנימי. טוב יעשה המשיב באם יכריע בערר הפנימי בהקדם האפשרי".

70. אף ביחס למי שלא אחזו ברישיון בעבר, בתי המשפט עמדו על חוסר התוחלת בהותרת אנשים בישראל משך שנים ללא רישיון המאפשר להם לעבוד כדין. והדברים יפים לענייננו שעה שהתיקון החדש מורה על החלפת רישיון המאפשר העסקה כדין ברשיון ב1 שאינו מאפשר זאת. כפי שנקבע במסגרת עת"מ (ת"א) 2887/05 אלכסייב סרגי נ' שר הפנים (29.1.2000) .

"כמובן שעל מנת להתקיים וללא כל זכויות סוציאליות הם חייבים לעבוד, ועל כן המדינה מציבה אותם בפני אפשרות אחת ויחידה – לשהות שלא כחוק ולעבוד שלא כחוק. מצב זה פותח פתח לניצול של אותם אנשים, לפגיעה מהותית וקשה בחופש הרצון שלהם ובזכותם, כבני אדם בעולם, למינימום של קיום בכבוד."

71. לאור האמור לעיל, לא נותר אלא לתמוה ולמחות על החלטת הרשות לבצע תיקון כה דרסטי בנוהל, תיקון שאין לו אח ורע בנהלי הרשות, שהוא נעדר כל הצדקה ראויה ונדמה עונשי לחלוטין. ביטול רישיונם של מי שהגישו בקשה הומניטארית ועברו את המסננת הראשונה של דחייה על הסף, הוא אקט בלתי מידתי ובלתי סביר באופן קיצוני, ונוכח עמידתו הברורה בניגוד לפסיקת בתי הדין ובתי המשפט, יש לבטלו.

72. הסעד המבוקש: יש לקבוע כבעבר, כי ככל שבקשה למעמד מטעמים הומניטאריים הוגשה כאשר המבקש מחזיק ברישיון ישיבה בתוקף, יוארך רישיון זה עד לקבלת החלטה בבקשתו. תיקון כאמור יוביל לכך שסעיף זה יעלה בקנה אחד עם שאר נהלי הרשות ועם הפסיקה כמתואר לעיל. בנוסף, יבקשו העותרות (כפי שביקשו במסגרת מיצוי ההליכים) שיקבעו סדי זמן לטיפול בבקשות הומניטריות וקבלת החלטה מהמשיב.

חסם לא סביר: היעדר אפשרות לשדרג מעמד לתושבות קבע ללא הצגת תעודת לידה

מקורית ומאומתת

73. סעיף 7.ד לנוהל המעודכן מונה מסמכים שיש להגיש כדרישת סף להגשת בקשה: תעודת לידה מקורית, מתורגמת ומאומתת כדין, שאי הגשתה תביא לדחיית הבקשה על הסף; ועבור מבקש מעל גיל 14 אף תעודת יושר מקורית, מתורגמת ומאומתת כדין, כאשר בנסיבות מסוימות הוא יידרש להמציא מספר תעודות יושר, בהתאם למדינות שבהן שהה לאורך חייו.

74. הנוהל מצייין חריג (בעקבות הליך מיצוי ההליכים של העותרות), לפיו בסמכות מנהל לשכה לפטור מבקש שהציג תצהיר מאומת לפיו אין ביכולתו להמציא את המסמכים האמורים, אולם הסעיף מבהיר שללא תעודת לידה מקורית ומאומתת כדין, לא ישודרג מעמדו של המבקש למעמד של תושבות קבע. כך למעשה תיכפה על תושבים אלה, אשר מעמדם מטעמים הומניטאריים אושר, תושבות ארעית לכל חייהם.

75. בתי-המשפט הכירו זה מכבר בנזק המצטבר שנגרם לבני-אדם עקב העדר יציבות וודאות ובחוסר היכולת של אנשים לנהל חיים סבירים כאשר מעל לראשם מתהפכת חרב שמאיימת, גם לאחר שנים ארוכות של שהייה והשתקעות, לדרוש את יציאתם המידית מישראל.

76. בעתירות ובערעורים שונים קיבלו בתי-המשפט ובית הדין את טענת העותרות, לפיה מדיניות המשיבים בכל הקשור לאי-שדרוג רישיונות ארעיים איננה סבירה ואיננה מידתית, ולא ניתן להשאיר בני-אדם במצב של "ארעיות נצחית". כך למשל דברי כב' השופט חשין בעת"מ (י-ם) 8634/08 **לריסה שם טוב נגד שר הפנים**, פסק-דין מיום 12.8.2009, (פורסם בנבו) (להלן: "**פרשת שם טוב**"):

העובדה שהנוהל החדש מתיר הארכה של שנתיים שבמהלכן שוב ייבחן "שינוי בנסיבות" איננה משמיעה, כפי שטענו המשיבים בדיון, כי הם רשאים לבחון לנצח נצחים, אחת לשנתיים, אם חל שינוי בנסיבות אם לאו, וכך לא ליתן לעותרת 1 לעולם ועד מעמד של קבע (שם, בפיסקה 8).

77. בשנים שלאחר מתן פסק הדין בפרשת שם טוב, נוספה פסיקה של בית הדין לעררים על פי חוק הכניסה לישראל, וכן של בית המשפט לעניינים מינהליים, במקרים פרטניים של תושבים ארעיים שבקשותיהם למעמד קבע לישראל נדחו על ידי המשיבים.

78. הערכאות השונות התבססו בין היתר, על עקרונות המשפט המינהלי. כך, למשל, נקבע שדחיית בקשות לשדרוג המעמד משך שנים ארוכות, והצגת תנאי סף לפיו בהיעדר שינוי נסיבות אין לדון בבקשות לגופן - אינה סבירה (עמ"ן 17-17-01-59068 **מדינת ישראל נ' להב** (פורסם בנבו, 28.5.2017));

שהותרת העוררת במעמד "ארעי לנצח" בהיעדר נסיבות מיוחדות או חדשות - אינה מידתית (ערר 5652-17 **קיסלבה נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 12.9.2018); ושעל המשיבים לשקול, במסגרת ההחלטה המינהלית, את מלוא השיקולים הרלוונטיים, לרבות הקושי הכרוך בחידוש תקופתי של רישיון הישיבה (עמ"ן 57025-01-18 **אלכסייב נ' משרד הפנים**, החלטה מיום 5.7.2018, פורסם בנבו).

79. לבסוף יצוין, כי לא נעלמו מעיני בית המשפט הקשיים בחידוש עתי של רישיון, וניהול חיים נורמליים במצב של אי-ודאות, במיוחד כאשר מעורבים קטינים:

"איש לא יחלוק על הקושי שמצב דברים זה מעורר. חייה של משפחה בת חמש נפשות תלויים על בלימה לאורך תקופה כה ארוכה, כשחוסר הודאות והארעיות מטילים צל על חייה... מרכיב חוסר הודאות פוגע מטבעו בתהליך זה ויש בו כדי להקשות על צעיר להביט קדימה ולתכנן את עתידו... אף אם המערערת מתכוונת להמשיך ולהאריך את רישיון ישיבת הארעי למשיבים, לא יהיה זה נכון להותירם במעמד זה לשנים ארוכות נוספות, בבחינת "ארעי לנצח".

(פסק הדין בעמ"ן להב, סעיפים 6-8).

80. קשיים אלה, בהם מכיר כאמור בית המשפט, מתעצמים עשרת מונים בקרב אוכלוסיות היעד של הנוהל: פליטים ומבקשי מקלט; קורבנות סחר בבני אדם; קטינים בלתי מלווים שנכנסו לישראל ללא ליווי אפוטרופוס, או שהתייתמו או ננטשו בה; ומחוסרי אזרחות בפועל. רובם של המשתייכים לאוכלוסיות אלו נכנסו לישראל ללא מסמכים מזהים או תעודות רשמיות, משום שהגיעו לישראל בניגוד לרצונם או ללא תכנון מוקדם, או תוך מנוסה על חייהם וללא יכולת התארגנות; משום שעברו בדרכם לישראל במחנות העינויים בסיני – שם נבזזו מכל רכושם; או משום שמעולם לא החזיקו במסמכים מזהים. כידוע, מבקשי המקלט בישראל גם לא יכולים לפנות לשגרירויות מדינתם לצורך הנפקת המסמכים הדרושים, בשל החשש מרדיפת הרשויות, וגם למחוסרי האזרחות אין נציגות דיפלומטית.

81. הדרישה מאלה המשתייכים לאוכלוסיות אלו להגיש מסמכים ממדינות המוצא נתונה לביקורת בפסיקה. פעם אחר פעם נקבע בהקשרים שונים כי אין לדחות על הסף בקשות למעמד של מי שאין בידו מסמכים ממדינת המוצא ואין בידו דרך להשיגם (ר' לדוגמא: (עמ"ן (י-ם) 32519-11-16 **האגוס נ' משרד הפנים** (4.9.2017); עת"מ (חיפה) 49098-10-14 **פלוני נ' משרד הפנים** (26.01.2015); עת"מ (בי"ש) 18865-09-13 **סייף אלדין עבדללה אברהים נ' משרד הפנים** (03.11.2013); ערר (י-ם) 1856-14 **וורוביובה ואח' נ' משרד הפנים** (17.9.2015); ערר (י-ם) 5016-15 **מסגנה נ' משרד הפנים** (3.7.2017); ערר (י-ם) 2320-14 **בול ואח' נ' משרד הפנים** (1.4.2015). בדומה לכך יש להפעיל את אותו רציונל ביחס לבקשות שדרוג למעמד קבוע.

82. הסעד המבוקש: ביטול הסעיף אשר קובע כי לא ייתכן שדרוג למעמד קבוע ללא הצגת תעודת לידה מקורית ומאומתת, הוספה לדרישה הפעלת שיקול דעת ואפשרות למתן פטור במקרים חריגים.

פסלות הקביעה בדבר אפשרות שדרוג מעמד מרישיון מסוג ב/1 ל-א/5 רק לאחר 63

חודשים ברישיון ב/1

83. סעיף ט.6 לנהל החדש מוסיף הוראה, לפיה ניתן יהיה "ככלל" להגיש בקשה לשדרוג מעמד מרישיון עבודה (ב/1) שניתן בהליך הומניטרי רק לאחר חמש שנים ורבע (63 חודשים). בכך יוצר הנהל ההומניטרי, לראשונה, מעין הליך "מדורג", המנוגד למצב החוקי בו מוגבל פרק הזמן להחזקה באשרה מסוג ב/1 ל-27 חודשים בלבד. כך יוצר המשיב הליך ממושך באופן קיצוני, תוך הצרה מובנית של שיקול הדעת ועיכוב בלתי סביר של רכישת מעמד של תושבות (א/5).

84. בשים לב למשך ההליכים שנדרשים להכרעה בבקשות למעמד הומניטרי, למיעוט הזכויות שרישיון עבודה (ב/1) נושא עימו, והפער בינו לבין רישיון של תושב ארעי (א/5), חיוב הפונים להמתין תקופה כה ארוכה במעמד ב/1 אינו סביר ואינו חוקי. רישיון עבודה מוגדר כרישיון לישיבת ביקור שניתן בתחילה למשך שלושה חודשים (ר' סעיף 2(א)(2) לחוק הכניסה לישראל). שר הפנים רשאי להאריך למשך תקופה של שנתיים נוספות (סעיף 3(2)). משמע – התקופה הכוללת לתקופה של רישיון עבודה היא 27 חודשים (הוראת סעיף 3(א) שמאפשרת מתן רישיון עבודה לתקופות ארוכות יותר אינה רלבנטית שכן היא עוסקת ב"עובד זר" ברישיון ואילו בעניינו אין מדובר בעובדים זרים).

85. במענה מיום 14.3.24 ואף במסגרת הפגישה שהתקיימה בין נציגי העותרות ונציגי המשיב הבהיר המשיב כי לשיטתו, חוק הכניסה לישראל אינו מגביל מתן רישיון ב/1 לתקופה של 27 חודשים על אף האמור בחוק הכניסה לישראל. המשיב אף טען כי מדיניות זו אושרה בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין אייזנברג (בר"מ 19-6848 רשות האוכלוסין וההגירה נ' אייזנברג (22.1.23) להלן: **בר"מ אייזנברג**). אלא שבכל הכבוד עמדה זו שגויה ואינה יכולה לעמוד.

86. בית המשפט העליון לא קיבל את ערעור המדינה בעניין אייזנברג. ההיפך הוא הנכון, הקביעות הנורמטיביות שהתקבלו במסגרת פסק דינו של בית המשפט המחוזי (כב' השופטת אגמון-גונן) בעת"מ 16-12-4789 **אייזנברג נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (11.9.2019), לפיהן חוק הכניסה לישראל, כלשונו, אינו מאפשר הארכת רישיון ישיבה מסוג ב/1 לתקופה העולה על 27 חודשים (למעט, כאמור, עובדים זרים ברישיון), עומדות ומחייבות ככל קביעה המעוגנת בפסק דין חלוט. ממילא מסקנה זו עולה בבירור גם מלשון החוק עצמו, ועל כן, על פניו, כלל אין צורך בהוראה שיפוטית בנושא.

87. במסגרת בר"מ אייזנברג הסכימו הצדדים לביטול הסעד שניתן ע"י בית המשפט קמא, אך ורק בנושא תיקון "נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין" (9.4.2018), מן הטעם שסעד זה כלל לא התבקש. הרכיב של פסק הדין בדבר המגבלה החוקית הקבועה בחוק הכניסה לישראל נותר בעינו והוא חלוט.

88. יצוין כי בית משפט נכבד זה הכריע בסוגיית מגבלת הזמנים, בפסק הדין בעת"מ 752/06 **מעטוק נ' מנהל לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית** (26.1.09), בעניינו לא ערעה המדינה והוא נותר חלוט ומחייב את הרשות:

"מאחר שמדובר באשרות מתחדשות, הרי התקופה המרבית הכוללת שלהן הנה 27 חודשים, כעולה מהשילוב של סעיף 2(א)2 עם סעיף 2(3) לחוק הכניסה לישראל (3 חודשים ועוד שנתיים). תקופה כוללת זו היא גם תקופת השלב הראשון של ההליך המדורג, בו ניתנת לבן הזוג המוזמן אשרת ביקור מסוג ב/1. מכאן שבתום 27 חודשים מיום 25.5.05 חייב היה משרד הפנים, כל עוד ההליך המדורג נמשך, לשדרג את מעמדו של העותר לאשרה ארעית מסוג א/5 ולהתחיל את השלב השני של ההליך. כך נהג משרד הפנים בימים עברו (ראו דוגמת ההודעה שנשלחה על ידי משרד הפנים במקרים דומים – נספח ע/15 לעתירה), וכך על משרד הפנים להוסיף ולנהוג היום".

וכן יפים דברי בית המשפט:

"אין לקבל את טענת משרד הפנים לפיה העותר כפוף לסעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, המאפשר להאריך אשרת עבודה הניתנת ל"עובד זר" עד לתקופה כוללת של 5 שנים. סעיף 3א(ד) לחוק הכניסה לישראל מבהיר: "בסעיף זה, 'עובד זר' – כהגדרתו בפרק ד'1 לחוק עובדים זרים. "בפרק ד'1 לחוק עובדים זרים נקבע (בסעיף 1יג): (לא יקבל אדם עובד זר לעבודה, אלא אם כן התיר הממונה בכתב את העסקתו של העובד הזר אצל אותו מעביד, ובהתאם לתנאי ההיתר". הווי אומר: "עובד זר" לצורך פרק ד'1 לחוק עובדים זרים, וממילא לצורך סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, הנו עובד זר המועסק בישראל בהתאם להיתר שניתן על ידי הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. משרד הפנים אינו טוען כי העותר שלפנינו קיבל היתר שכזה מאת הממונה".

89. נזכיר: החלטות, הנחיות, מדיניות, תנאים ונהלים חייבים, בראש ובראשונה, לעלות בקנה אחד עם הוראות החוק אשר הסמיך את הרשות המנהלית לקבוע אותם ועם תכליתן, ראו, למשל, ע"מ 9102/12 קוזמינה נ' משרד הפנים (26.8.14). הדברים הם בבחינת מושכלות ראשוניים, וודאי כאשר הפגיעה בזכויות יסוד גדולה וקשה.

90. בעקבות פניית העותרות הובהר, כי למנהל לשכה ישנה סמכות לבחון בקשה לשדרוג מעמד בטרם חלוף התקופה בהינתן קיומן של נסיבות חריגות או שינוי נסיבות. לצד זאת, מאחר ואין בנוהל הוראות שמבנות את שיקול הדעת באשר לסוג המעמד שיינתן למבקש שבקשתו מאושרת (מתי יינתן רישיון ב/1 ומתי יינתן רישיון א/5), יתכן מצב שבו אדם ששהה כבר שנים ארוכות בישראל, אף כתושב, והגיש בקשה מטעמים הומניטריים, יבוטל תחילה מעמדו ויוחלף ברישיון תייר (לפי סעיף ג.6, ר' התייחסות לעיל). לאחר מכן ייאלץ המבקש להמתין להחלטת הרשות – שנה, שנתיים, שלוש ולפעמים אף יותר (על הימשכות ההליכים ראו למשל, ערר (י-ם) 1680-23 יוסף נ' רשות האוכלוסין (14.9.23), ערר (י-ם) 2297-18 סעדה נ' רשות האוכלוסין (22.8.19). אם במועד זה יינתן לו רק רישיון עבודה – שוב "יתאפס המונה" וכעת הוא ייאלץ להמתין למעלה מחמש שנים עד לשדרוג מעמדו. בשים לב לסעיף ט.7 המשמעות תהיה שהמבקש יצטרך להמתין 15 (!) שנים בטרם יוכל לבקש שדרוג למעמד של קבע, מבלי להיכנס למסנת הצרה של קיומן של נסיבות חריגות או שינוי נסיבות, אשר גם בגינן השדרוג בטרם חלוף התקופה אינו מובטח.

91. לבסוף, רבים ממי שמבקשים מעמד הומניטרי הם קרובי משפחה של אזרחים ישראליים. מתן רישיון עבודה והקפאתם במעמד דל זכויות של "עובד זר" עלולה לעמוד בניגוד לעקרונות שנקבעו בפסיקה, ובהם עקרון טובת הילד ועקרון אחדות המעמד בין בני-משפחה שונים (ר' ע"מ 9890/09

נוואה נ. משרד הפנים, (11.7.2013) בפיסקה 16(ב) לפסק-דינו של השופט מלצר). נוכח היעדרו של ביטוח בריאות ממלכתי, שהות ארוכה ברישיון עבודה עלולה לפגוע גם בבריאותו של המבקש.

92. יתרה מכך, שהייה ברישיון עבודה אינה מאפשרת אינטגרציה אמיתית של בעל הרישיון בחברה הישראלית: רישיון זה אינו מזכה את נושאו בהשתתפות בקורסים מקצועיים, מקשה על השתלבות בלימודים ואף מגביל אפשרויות תעסוקה. כך למשל, מי שאינו מחזיק במעמד קבע מנוע מעיסוק במקצועות רפואה, עריכת דין ועוד מקצועות רבים הדורשים רישיון. קיימת אפוא סתירה פנימית בין ההחלטה להעניק לאדם מעמד מטעמים הומניטריים לבין הקפאת המעמד, כאמור לעתים למשך שנים ארוכות, והותרתו במעמד שאינו מאפשר התקדמות אישית, חברתית ומקצועית, זכויות סוציאליות והשתלבות חברתית.

93. הסעד המבוקש: להותיר לשיקול דעת את מתן רישיון ביקור מסוג ב/1 או רישיון לשיבת ארעי עם אישור הבקשה, ולהימנע ממגבלת זמן על מתן רישיון ביקור מסוג ב/1 אשר עולה על 27 החודשים הקבועים בחוק (במקרה של אדם שמקבל רישיון ב/1 לראשונה).

אין לקבוע תחולה רטרואקטיבית לתיקון

94. סעיף 1' לנוהל המעודכן, סעיף התחולה, קובע כי "בקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, תטופלנה בהתאם לתנאי נוהל זה". המשמעות היא כי מבקשים שממתניים להכרעה בבקשה שלהם, לעיתים שנים, ואשר נדרשים למשל להאריך את האשרה שלהם בזמן ההמתנה, יידרשו למסור את הרישיון שבידם ולקבל תחתיה רישיון לשיבת ביקור מסוג ב/2 (בהתאם לסעיף ה.10 לנוהל). כתוצאה מכך, הם יאבדו את כל זכויותיהם וזכאויותיהם במדינה – הם לא יוכלו לעבוד, יפסיקו להיות מבוטחים בביטוח בריאות וביטוח לאומי, לא יוכלו לצאת ולהיכנס מהמדינה ועוד. זוהי תוצאה בלתי מתקבלת על הדעת, כפי שכבר נטען בסעיפים 56-74 (שלעיל). בהתחשב בקצב האטי שבו הרשות מטפלת בבקשות למתן מעמד מטעמים הומניטאריים, יש להניח כי מבקשי מעמד רבים שבקשותיהם תלויות ועומדות, ייפגעו מהחלה רטרואקטיבית של התיקון לנוהל.

95. החלת תיקון לנוהל באופן רטרואקטיבי פסולה ומנוגדת לדין. על פי עקרונות המשפט המינהלי, עליהם חזרו בתי המשפט פעמים רבות, על שינוי מדיניות לחול רק מעתה ואילך ולהיות צופה פני עתיד ולא פני עבר. החלה מדיניות חדשה למפרע, "לא רק שהיא פוגעת בתחושות של צדק והגינות, אלא שהיא פוגמת בוודאות, בביטחון וביציבות המשפט" (עע"מ 3801/13 ארז נ' שר הבטחון) (21.7.2016). אכן, "חקיקה למפרע פוגעת בתפיסות יסוד חוקתיות. היא פוגעת בעקרון שלטון החוק, בוודאות המשפט וביטחון הציבור בו. היא פוגעת בעקרונות היסוד של צדק ושל הגינות ובאמון הציבור במוסדות השלטון" (עע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, 777 (1992)).

96. לפיכך נקבע, כי מקום שבו הרשות המינהלית מעוניינת לסטות מן הכללים בדבר איסור תחולה רטרואקטיבית, עליה להצביע על נימוקים מיוחדים וכבדי משקל המצדיקים זאת (בג"ץ 1398/07 לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך (10.5.2010); בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (14.11.2016)). כן ראו בג"ץ 1119/16 אורות נ' רשות החשמל

17.10.17) על משמעות של שיהוי במתן החלטה מצד הרשות, ביחס לשינוי מדיניות שחלה בתקופת השהוי). בענייננו לא ניתן לכך כל טעם.

97. בנסיבות העניין, לא ניתנה כל הנמקה או צידוק מדוע הוחלט להחילו רטרואקטיבי על בקשות תלויות ועומדות, ואכן קשה להעלות על הדעת הנמקה אשר תצדיק זאת. נראה כי הרשות לא שקלה כלל, לא כל שכן בכובד ראש מתבקש, את הפגיעה הקשה שצפויה למי שהסתמך על הנוהל בניסוחו הקודם. נוכח האמור, החלת הנוהל למפרע היא בלתי צודקת ובלתי סבירה באופן קיצוני.

98. במענה מיום 14.3.24 וכן גם במסגרת הנוהל המתקוקן, קיבל המשיב טענה זו בנוגע להשפעה הרטרואקטיבית הפסולה של שנמוך רישיונם של מי שהגישו בקשה לפי הנוהל טרם פרסום מהדורה 17. לכן הנוהל המעודכן, כאמור, אינו מחיל את סעיף ג.7 על מי שהגיש בקשה לפני 4.12.23. אלא שלאור ריבוי התנאים המגבילים שנוספו לנוהל, ולאור הטענות העקרוניות שלעיל בנוגע לאיסור על תחולה רטרואקטיבית של מדיניות, יש לבטל סעיף זה באופן גורף.

99. הסעד המבוקש: יש לקבוע כי כלל הבקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, תטופלנה בהתאם למהדורה 16 של הנוהל.

חוסר סבירות ופגיעה בלתי-מידתית

100. בין התנהלות המשיבים במקרה דנן לבין ההתנהלות שניתן היה לצפות לה מרשות שלטונית סבירה, קיים פער של שמיים וארץ. רבות דובר בעילת הסבירות המחייבת את הרשות השלטונית "לבחור אותה דרך פעולה שרשות שלטונית סבירה הייתה בוחרת בנסיבות העניין" (השופט ברק כתוארו אז בבג"ץ 910/86 רס"ן (מיל') יהודה רסלר נ' שר הבטחון, פ"ד מב(2)441, 480). ברי כי רשות שלטונית סבירה הייתה מנסחת נוהל התואם את תכליתו, את הוראות חוקי המדינה ואת קביעות הפסיקה, ואינו מוביל לפגיעה קשה באוכלוסיות זרים מוחלשות במיוחד לפעול להסדרת מעמדן בישראל. משכך התנהלות המשיבים לוקה בחוסר סבירות קיצונית.

101. כמו כן, הפגיעה הקשה הנגרמת לאלה המבקשים להסדיר מעמדם מכוח הנוהל אינה משרתת אינטרס לגיטימי כלשהו של המשיבים, ובוודאי שאינה משרתת את האינטרס הציבורי הרחב אלא להפך, כאמור. כל מקרה של טיפול לקוי ושל סטייה מנהלים ומפסיקה יוצר העמסה יתרה על הערכאות ועל הכיס הציבורי (למבחן המידתיות ר' סי' 839 לפסה"ד בבג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל). מכאן שהתנהלות המשיבים יוצרת פגיעה בלתי מידתית בעותרות ואף פגיעה קשה בציבור הרחב.

102. בענייננו, יבקשו העותרות כי המשיבים יחויבו בשינויים הנדרשים בסעדי העתירה וכי שינויים אלה ייושמו לאלתר. כך, כפי שנקבע בבג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדים עם תסמונת דאון נ' משרד החינוך (פ"ד נו(5), 14.8.02), "ככלל, הסעד הראוי כנגד הפרת זכויות האדם הוא חיוב הרשויות בהגשמה מיידית שלהן [...]".

סיכום

103. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט לקבל את העתירה ולקבוע כדלקמן:

א. לגבי סעיף ג.2 לנוהל - לבטל את סעיף היציאה מן הארץ כלל, ולמצער להותירו בנוסחו הקודם, אשר דרש יציאה מישראל רק במקרה שקיים פסק דין שהורה למבקש לצאת מישראל, ולהבהיר כי קיים שיקול דעת לבחינת הבקשה ללא דרישת יציאה ולפרט את אופן הבחינה של מקרים חריגים לסעיף.

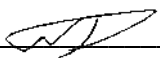

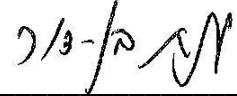
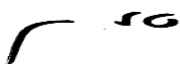

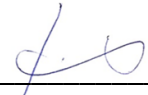
ב. לגבי סעיף ג.6 לנוהל - להורות על בטלות הסעיף ולקבוע, כבעבר, כי ככל שבקשה למעמד מטעמים הומניטאריים הוגשה כאשר המבקש מחזיק ברישיון ישיבה בתוקף, יוארך הרישיון בן החזיק עד לקבלת החלטה בבקשתו. תיקון כאמור יוביל לכך שסעיף זה יעלה בקנה אחד עם שאר נהלי הרשות ועם הפסיקה כמתואר לעיל.

ג. לגבי סעיף ד.7 לנוהל - ביטול הסעיף אשר קובע כי לא ייתכן שדרוג למעמד קבע ללא הצגת תעודת לידה מקורית ומאומתת, הוספת דרישת הפעלת שיקול דעת ואפשרות למתן פטור במקרים חריגים.

ד. לגבי סעיף ט.6 לנוהל - להימנע מקביעת תקופת הקפאה ברישיון ב/1 ולהותיר את מועד השדרוג למעמד א/5 לשיקול דעת. ככל שיסבור בית-המשפט שיש טעם בתקופת הקפאה, הרי שיש להגביל את התקופה במהלכה ניתן להקפא מבקשים במעמד ב/1 לתקופה המנויה בחוק, משמע לא מעבר ל-27 חודשים (במקרה של אדם שמקבל רישיון ב/1 לראשונה).

ה. לקבוע כי כלל הבקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, תטופלנה בהתאם למהדורה 16 של הנוהל.

104. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות עתירה זו.

 נטע משלי, עו"ד	 רחל פיש בן-ישראל, עו"ד	 ענת בן דור, עו"ד
 טל חסין, עו"ד	 עדי לוסטגימן, עו"ד	 נמרוד אביגאל, עו"ד

ב"כ העותרות

היום, 23.12.2

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים	25
2	תצהיר	41
3	מהדורה 17 לנוהל	43
4	מהדורה 16 לנוהל	59
5	פניית העותרות מיום 08.01.24	67
6	מענה מיום 14.03.24	95
7	התייחסות העותרות מיום 10.04.24	103
8	סיכום דיון רשות אוכלוסין וארגונים תיקון לנוהל 5.2.0022 מיום 3.6.2024	113
9	תזכורת 29.08.24	117
10	תזכורת 06.10.24	119
11	מענה לפנייתכם בנוגע לתיקון נוהל 5.2.0022 07.10.24	121
12	בקשת חופש מידע רשות האוכלוסין	123
13	תשובה חופש מידע	126

נספח 1

**נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד
מטעמים הומניטריים**

עמ' 25



מספר נוהל: 5.2.0022
דף 1 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	


נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד

מטעמים הומניטריים מיוחדים

תוכן עניינים

א.	הגדרות:	2
ב.	מטרת הנוהל:	2
ג.	כללי:	2
ד.	תנאים ודרישות להגשת הבקשה:	5
ה.	אופן הטיפול בלשכות מנ"א:	7
ו.	ההכרעה בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים:	10
ז.	הדיון בוועדה:	11
ח.	החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה:	13
ט.	הארכת תוקף רישיון/שדרוג מעמד לאחר הכרעה בבקשה:	14
י.	תחולה:	15
יא.	החוק וסעיפיו:	15
יב.	נספחים:	15

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 2 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

א. הגדרות:

רשות האוכלוסין וההגירה.	"רשות" -
אשרה ורישיון בהתאם לסעיף 2 לחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952.	"רישיון" -
זר שעבורו מבוקשת אשרת הכניסה והרישיון.	"מבקש/מוזמן/זר" -
ועדה בינמשרדית לעניינים הומניטריים המייעצת למנכ"ל הרשות במסגרת בחינת בקשות לקבלת מעמד בישראל מטעמים הומניטריים מיוחדים.	"הוועדה" -
מנהלת תחום ועדה הומניטרית במטה מינהל האוכלוסין (מנ"א).	"מנהלת תחום" -
עובדת דסק ועדה הומניטרית שבמטה מנ"א .	"מרכזת/הוועדה" -
לשכות מינהל האוכלוסין של רשות האוכלוסין וההגירה הפזורות ברחבי הארץ.	"לשכה/לשכות" -
עובד מדרגת נציג שירות ומעלה, בלשכת מינהל האוכלוסין.	"עובד הלשכה" -
מסמך רשמי ממדינה זרה שהונפק בחצי השנה האחרונה בנוגע לעבר הפלילי של המבקש, או קיומן/העדרן של הרשעות כלשהן, הכולל בתוכו המידע על כל שינויי השם של המבקש.	"תעודת יושר" -
נוהל הטיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה הרשות.	"נוהל 1.6.0001" -

ב. מטרת הנוהל:

לקבוע את אופן הטיפול בבקשה לקבלת מעמד בישראל מטעמים הומניטריים מיוחדים, שהוגשה על ידי זר.

ג. כללי:

- זר הטוען כי קיימים בעניינו טעמים הומניטריים מיוחדים, ואינו עונה לקריטריונים להגשת בקשה להסדרת מעמד בישראל מכוח נוהל אחר הקבוע בנהלי הרשות השונים, באפשרותו להגיש בקשה בהתאם לנוהל זה. הבקשה תיבחן מכוח חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 והכל בהתאם למפורט בהמשך.
- מבקש השווה בישראל שהוגשה עבורו בקשה למעמד בין מכוח נוהל זה ובין מכוח נהלים אחרים של הרשות ו/או שהגיש בעבר בקשה לקבלת מעמד בישראל, וניתנה בעבר בעניינו החלטה מנהלית המסרבת את הבקשה ודרישת יציאה מן הארץ ו/או התקבל פסק דין שהותיר את החלטת הסירוב על כנה - ככלל, הבקשה למעמד לפי נוהל זה תיבחן רק לאחר יציאת המבקש את ישראל. מקרים חריגים היוצאים מן הכלל, יש להיוועץ במנהל מרחב.




רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة

תחום: אשרות
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 3 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

- ג.3.** על מבקש המעמד לעדכן על כל בן משפחה (לרבות בן זוג וילדים) השוהה בישראל בעת הגשת הבקשה (כולל בקשה להארכת רישיון או שדרוג). ככל ובן המשפחה שוהה ללא מעמד יש לכלול אותו בבקשה. לאחר אישור הבקשה ובכל עת, המבקש לא יוכל לזכות מכוחו בכל רישיון ישיבה ע"פ חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 זר אחר שלא היה כלול בעת הגשת הבקשה, על אף שהיה נדרש וכן לא יוכל לזכות מכוחו באזרחות. המבקש יחתום על טופס הצהרה לפיו הוא מודע ומסכים לכך (אש/222).
- ג.4.** במהלך הטיפול בבקשה במקרים המתאימים ובכל שלב - ניתן לזמן את המבקשים או מי מהם לראיון בלשכת רשות האוכלוסין הרלוונטית, לדרוש מסמכים נוספים ולבצע בדיקות. ככל ותאושר הבקשה ניתן לדרוש הפקדת ערבות בנקאית בהתאם לנוהל ערבויות כללי ברשות האוכלוסין וההגירה שמספרו 5.1.0004 טרם הנפקת הרישיון.
- ג.5.** ככל שמדובר במבקש המוחזק במשמורת, ההחלטה בבקשה לדחייה על הסף או אופן המשך הטיפול בבקשה תינתן ככל האפשר בתוך 10 ימים מיום הגשת הבקשה או מהיום בו הוגשה הודעה בדבר החזקתו של המבקש במשמורת, זאת במידה והגיש בקשתו עובר להשמתו במשמורת.
- ג.6.** בכל החלטה המתקבלת לפי נוהל זה בעניינו של המבקש לאישור או סירוב הבקשה, תועבר בכתב ב"דואר רשום" למבקש החלטה מנומקת על כך ובציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. או הגשת ערר לבית הדין לעררים מכוח סעיף 13 כג' לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, בהתאם לנסיבות העניין. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום הממוחשב, לרבות עדכון הגבלה ככל שהוחלט ותוך ציון מועד המסירה או מס' הדואר הרשום ככל והמבקש נוכח בלשכה, ניתן למסור ידנית ההחלטה ולתעד המסירה בגיליון הרישום.
- ג.7.** ככלל, במקרה בו המבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא, יבוטל תוקף רישיונו ויוענק לו רישיון לישיבת ביקור מסוג ב/2.
- ככל שהמבקש זכאי בעת הגשת הבקשה להארכת תוקף רישיונו על פי נהלי הפסקת הליך מדורג (5.2.0017 ו- 5.2.0019) או מחזיק ברישיון מכוח הגשת בקשה למקלט (ס'2(א)5, ב/1, א/5) יוארך רישיון זה. הרישיונות יינתנו עד למתן החלטה סופית בבקשה, שנה בכל פעם.
- ג.8.** במקרה בו נדחת הבקשה וככל שהמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף, יש להודיעו על גבי החלטת הסירוב כי תוקף רישיונו מבוטל והעתק מן ההחלטה ישלח למינהל אכיפה זרים. עובד הלשכה יעדכן את ביטול הרישיון במערכת.
- ג.9.** מבקש המגיש ערר על החלטה שהתקבלה לפי נוהל זה, יחויב להגיש הערר בכתב בלא שיהוי ולא יאוחר מ-21 ימים מיום קבלת החלטה. ככל ויוגש ערר בחלוף התקופה, הערר לא יטופל והכל כמפורט בנוהל 1.6.0001.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 4 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ג.10. אשרת כניסה חוזרת – מבקש שיינתן לו רישיון ישיבה מכוח נוהל זה, היוצא לחו"ל במהלך תוקפו של הרישיון ומתעתד לשוב ארצה, נדרש להצטייד מראש באשרת כניסה חוזרת ("אינטר ויזה") בלשכת מינהל האוכלוסין האזורית מבעוד מועד, מאחר שתוקף רישיון הישיבה שברשותו פג עם יציאתו מישראל.


ג.11. במקרים בהם מדינת מוצאו/אזרחותו של המבקש מוגדרת כמדינת אבחון ע"י גורמי הביטחון, פרטיו האישיים של המבקש יועברו לגורמי הביטחון לאבחון וקבלת המלצתם, טרם אישור הבקשה להנפקת אשרה ורישיון.

ג.12. על עובד הרשות להקפיד כי כל הליך טיפול ו/או החלטה בבקשה יעודכנו בגיליון הרישום ובתיק בקשות וכי כל החומר בבקשה ייסרק לארכיון הממוחשב.

ג.13. הוראות נוהל זה אינן גורעות מההוראות הקבועות בחוק ובתקנות שהותקנו לפיו והחלטות הממשלה הרלוונטיות והוועדה תפעל על פי החוק ובהתאם למפורט בנוהל זה.

ג.14. מבלי לגרוע מסמכויות כלליות של הרשות לבטל רישיון או אשרה, יודגש כי במידה ונמצאה אי עמידה בכללי המשפט המנהלי ו/או התקבלה המלצה מנומקת מרשות ציבורית לביטול הרישיון למבקש ו/או שימוש במסמכים מזויפים לצורך קבלת רישיון או מעמד – במסגרת בקשות קודמות או בקשה נוכחית, רשות האוכלוסין וההגירה רשאית, בכפוף לעריכת שימוע, לבטל לאלתר כל רישיון שניתן למבקש מכוח נוהל זה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 5 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ד. תנאים ודרישות להגשת הבקשה:

- ד.1. קביעת תור להגשת בקשה בלינק הבא:
https://www.gov.il/he/service/schedule_meeting_visas_department
- ד.2. חובת נוכחות אישית של המבקש בלשכת מינהל האוכלוסין (מבקש השוהה במשמורת – תוגש הבקשה ע"י בא כוחו).
- ד.3. טופס בקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים (אש/24).
- ד.4. מכתב הסבר המפרט את הטעמים ההומניטריים המיוחדים בגינם מוגשת הבקשה וכן צירוף מסמכים התומכים בטענות שפורטו במכתב ההסבר.
- ד.5. הצגת דרכון תקף לשנתיים של המבקשים הכלולים בבקשה. במקרים מיוחדים וחריגים, בהם טוען המבקש כי אין אפשרות להציג דרכון כמבוקש, יצורף לבקשה מכתב הסבר, תוך צירוף תצהיר חתום ע"י עו"ד, המפרט את טענותיו בגין אין באפשרותו להציג דרכון כנדרש. ראש צוות בלשכה יכול לדרוש מסמכים נוספים להוכחת טענות המבקש ולצורך זיהויו וזאת בהתאם לשיקול דעתו. בסמכות מנהל הלשכה לפטור מהצגת דרכון כאמור.
- ד.6. תמונת פספורט חזותית עדכנית.
- ד.7. **הגשת תיעוד של המבקש**, מקורי מאומת כדין ומתורגם, הכל בכפוף לתנאי נוהל 1.3.0001 בנהלי הרשות וכמפורט להלן:

☞ תעודת לידה מקורית ומאומתת כדין של המבקש, יש לראות בתעודת לידה, שהוגשה בעת הגשת הבקשה, ללא אימות כדין, כאילו לא הוגשה והבקשה תידחה על הסף, למעט תעודת לידה מקורית ממדינות חב"מ שהונפקה עד לשנת 1998, אותה לא נידרש לאמת. במקרים מיוחדים וחריגים, בהם המבקש טוען כי אין באפשרותו להמציא הנדרש, יצרף לבקשה מכתב הסבר, תוך צירוף תצהיר חתום ע"י עו"ד, המפרט את טענותיו בגין אין באפשרותו להציג זאת. בסמכות מנהל הלשכה לפטור מהצגת הנדרש וזאת בהתאם לשיקול דעתו. אולם כתנאי לשדרוג מעמד המבקש לתושבות קבע יהא עליו להמציא התעודה כנדרש.

☞ כל מבקש מעל גיל 14 יציג תעודת יושר. ככל שהמבקש שהה תקופות ממושכות ומעל חצי שנה ברצף במדינה זרה אחרת שאינה מדינת המוצא, על המבקש להמציא גם תעודת יושר ממדינה זו. לאזרחי מדינות רלבנטיות, תידרש גם תעודת יושר פדראלית או תעודה מן המחוז אליו משתייך המוזמן, לפי העניין. יש לראות בתעודת יושר חלקית, שהוגשה בעת הגשת הבקשה, ללא כל השמות או ללא אימות כדין – כתעודה שלא הוגשה. במקרים מיוחדים וחריגים, בהם המבקש טוען כי אין

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 6 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

באפשרותו להמציא הנדרש, יצרף לבקשה מכתב הסבר, תוך צירוף תצהיר חתום ע"י עו"ד, המפרט את טענותיו בגינן אין באפשרותו להציג זאת. בסמכות מנהל הלשכה לפטור מהצגת הנדרש וזאת בהתאם לשיקול דעתו.

8.ד. כאשר לבקשה נלווים קטינים מקשר זוגי קודם, תבחן הבקשה בהתאם לאופן הטיפול בקטין נלווה המפורט בנוהל 5.2.0008.

9.ד. יובהר כי ככל והמבקש המציא המסמכים הנדרשים לפי סעיפים ד.7 - ד.8 לעיל בהליך קודם אל מול הרשות, ניתן לפטור מהגשת המסמכים בכפוף לאישור מנהל לשכה.

10.ד. בעת הגשת בקשה להארכת תוקפו של הרישיון בהתאם למפורט בנוהל זה, יציג המבקש טופס בקשה להארכת רישיון ישיבה/החלפת סוג אשרה (אש/3), דרכון זר תקף, מכתב הסבר ובו מידע האם חל שינוי בנסיבות הבקשה ותשלום אגרה בהתאם ללוח האגרות. על המבקש לפנות לתיאום תור להגשת בקשה להארכת רישיונו שלושה חודשים לפחות טרם פקיעת תוקף הרישיון.

11.ד. כל מסמך ו/או תעודה נוספת בהתאם להחלטתו/שיקול דעתו של עובד הלשכה בהתאם לנסיבות המקרה ובכל שלב משלבי הטיפול בבקשה.

12.ד. תשלום אגרה - השירות כרוך בתשלום אגרה כמפורט בלוח אגרות בעבור כל מבקש **בנפרד ובהתאם לסוג המעמד המבוקש על ידי הפונה.**

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 7 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ה. אופן הטיפול בלשכות מנ"א:

- 1.ה. עובד הלשכה יוודא קבלת טופס הבקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים (אש/24) חתום ויוודא שברשות המבקש דרכון תקף, בהתאם למפורט בסעיף ד.5 לנוהל זה.
- 2.ה. עובד הלשכה המקבל את טופס הבקשה יעדכן כי הוגשה בקשה למעמד מטעמים הומניטריים ואת פרטיה ב"גיליון רישום" ויפתח "תיק בקשות" בהתאם. ככל שנדרש, יש לסגור תיק בקשות קודם.
- 3.ה. ככל שהמבקש שוהה בישראל מעל חצי שנה, יעביר עובד הלשכה שאילתת מד"פ על עבר פלילי ומידע מודיעיני.
- 4.ה. עובד הלשכה יבחן את הפרטים שבטופס הבקשה אל מול המידע המצוי במערכות המחשוב ברשות ובכלל זה:
 - ה.4.א. פרטי כניסות ויציאות של המבקש.
 - ה.4.ב. סירובים ואישורים אל מול הקונסוליה בחו"ל.
 - ה.4.ג. קיום תיקים נוספים ע"ש המבקש וקישור תיקים ככל הנדרש.
 - ה.4.ד. בדיקה במערכת הממוחשבת שאין למבקש מספר זהות פעיל ו/או תיקים נוספים ביחידות הרשות השונות והאם המבקש היה בעבר בעל מעמד בארץ.
 - ה.4.ה. בדיקה האם בעבר הגיש המבקש בקשות נוספות לקבלת רישיון ישיבה ומה סטטוס הטיפול בהן.
 - ה.4.ה.1. בדיקת הימצאות בני משפחה מדרגה ראשונה בישראל, מעמדם וכיוב'.
 - ה.4.ה.ז. בדיקת קיום הגבלה כל שהיא לגבי המבקש. ככל שנמצאה הגבלה יש לפעול בהתאם ל"נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים" מס' 1.2.0001.
 - ה.4.ה.ח. ככל וישנו קטין נלווה לבקשה, יש לוודא קיום הסכמת ההורה השני.
 - ה.4.ט. בחירת התייעוד הנדרש:

- עובד הלשכה יוודא כי הוצגה תעודת יושר עדכנית שהונפקה בחצי השנה שקדמה למועד הגשת הבקשה.

במקרים מיוחדים וחריגים, בהם טען המבקש כי אין באפשרותו להמציא התייעוד נדרש, יבחן מכתב הסבר שצורף לבקשה, תוך צירוף תצהיר חתום ע"י עו"ד, המפרט את טענותיו בגינן אין באפשרותו להציג זאת. בסמכות מנהל הלשכה לפטור מהצגת הנדרש וזאת בהתאם לשיקול דעתו.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 8 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

• בהתייחס לשאר התעודות הנדרשות וככל שאלה הוצגו ע"י המבקש במסגרת הליך אחר להסדרת מעמד טרם הגשת הבקשה מכוח נוהל זה ונמצאו תקינות – לא יידרש המבקש להמציא תעודות אלו פעם נוספת.

ה.5. עובד הלשכה יוודא כי קיימים מלוא הפרטים ו/או המסמכים הנדרשים והרלבנטיים לתמיכה בבקשה וכי המבקש ממלא אחר כל התנאים והדרישות טרם העברת התיק לבחינת הגורם המוסמך.

ה.6. ככל שחסרים הפרטים ו/או המסמכים הנדרשים והרלבנטיים בבקשה, יש לדרוש השלמתם בתוך 45 ימים. תימסר למבקש רשימת המסמכים וההשלמות שעליו להמציא, תוך ציון כי בתום מועד זה תועבר הבקשה על מסמכיה הקיימים להחלטה. ככל ומתקיימת עילה לסרב הבקשה על הסף שאז לא יידרש המבקש להשלמת מסמכים.

ככל שתוגש בקשה להארכת מועד להשלמת המסמכים בסמכות ראש צוות להאריך מועד זה ועד לתקופה של עד 45 ימים נוספים, הכל לפי שיקול דעתו.

עם תום המועד שניתן למבקש להשלמת המסמכים, תועבר הבקשה כמו שהיא לבחינת ראש צוות אשרות, אשר בסמכותו לדחות הבקשה או להעבירה להמשך טיפול.

ה.7. ככל והוחלט לדחות הבקשה, תישלח ב"דואר רשום" הודעה בכתב על כך ובציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום הממוחשב, לרבות עדכון הגבלה ככל שהוחלט ותוך ציון מועד המסירה או מס' הדואר הרשום וכן יש לסגור תיק בקשות במערכת.

ה.8. עם דחיית הבקשה, ככל שהמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף מכוח נוהל אחר ושיאנו זכאי להארכת הרישיון מכוח אותו נוהל, יש להודיעו על גבי החלטת הסירוב כי תוקף רישיונו מבוטל והעתק מן ההחלטה יישלח למינהל אכיפה וזרים. עובד הלשכה יעדכן את ביטול הרישיון במערכת.

ה.9. דחייה על הסף:

ה.9.א. במקרים הבאים רשאי ראש צוות להחליט על דחיית הבקשה מבלי להעבירה למטה מנ"א:

- (1) הבקשה מבוססת על טיעונים זחים אשר כבר נדחו במסגרת בקשה למעמד מכח נוהל ייעודי אחר.
- (2) מדובר בבקשת סרק שאינה מעלה עילה של ממש
- (3) העילה הנטענת בבקשה לא הוכחה
- (4) המבקש הסתגל לישראל ובהתחשב במכלול הנסיבות אין על פניו טעמים המצדיקים המשך בחינה במטה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 9 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024


תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ה.9. במקרה בו בחן ראש הצוות את מכלול הנסיבות, השיקולים והטענות של המבקש והחליט לדחות את הבקשה על הסף, תימסר למבקש החלטה בכתב תוך פירוט העילה לדחייה על הסף ובציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001 – המשך הטיפול לפי סעיף ה.8.

ה.10. ככל שראש צוות אשרות החליט שלא לדחות את הבקשה בשלב זה, ייקבע למבקש מועד לראיון לשם בירור הנסיבות ההומניטריות הנטענות בבקשה. הריאיון יערך בהתאם ל"נוהל עריכת ראיונות" מספר 5.1.0013. פרוטוקול הריאיון יוקלד ויודפס.

ה.11. לאחר קיום הריאיון, הבקשה במלואה על כלל נספחיה תועבר בצירוף סיכום התיק, הריאיון והמלצת ראש צוות אשרות למנהלת תחום ועדה הומניטארית במטה מנ"א להחלטה בדבר המשך הטיפול בבקשה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 10 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

1. ההכרעה בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים:

1.1. לאחר קבלת התיק מהלשכה, תיבחן הבקשה על ידי מנהלת תחום ועדה הומניטרית במטה מנ"א אשר בסמכותה:


1.1.א. **לדחות את הבקשה ככל שזו לא מעלה סיכוי מסוים לקבלתה** - במידה שהוחלט על ידי מנהלת תחום לדחות את הבקשה מבלי להעבירה לעיונם של חברי הוועדה, תשלח החלטה מנומקת בכתב למבקש, בציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. התיק יוחזר ללשכת מנ"א בה מטופלת הבקשה.

1.1.ב. **להעביר המלצה לאישור הבקשה להחלטת מנהלת אגף אשרות ומעמד** - מנהלת התחום תעביר הבקשה והמלצתה לאישור למנהלת אגף אשרות ומעמד. החליטה מנהלת האגף לאשר הבקשה, תועבר למבקש ההחלטה בדבר אישור הבקשה בכתב, בציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. ככל שמנהלת האגף מצאה שאין מקום לאשר, הבקשה תטופל לפי סעיף 1.1.ג.

1.1.ג. **להעביר הבקשה לעיון חברי הוועדה הבינמשרדית וקבלת המלצתם בטרם קבלת החלטה** - מרכזת הוועדה תעביר אל חברי הוועדה הרלוונטיים סיכום תיק שיכלול את העובדות הרלוונטיות בצירוף המסמכים והנספחים החיוניים לקבלת חוות דעתם הכתובה. ישלח למבקש מכתב לפיו הוחלט להעביר הבקשה לבחינת חברי הוועדה. ככל שיהא צורך בהשלמת מידע ו/או מסמכים נוספים, הדבר יצוין בהחלטה.

2.1. בכל מקרה שאינו אישור הבקשה, תועבר הבקשה לדיון בוועדה הבינמשרדית.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 11 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ז. הדיון בוועדה:

1.ז הרכב הוועדה ומועדי התכנסותה:

1.ז.א. יו"ר הוועדה הינה מנהלת אגף אשרות ומעמד וחברי הוועדה הינם:

- (1) נציג משרד החוץ
- (2) נציג משרד הבריאות
- (3) נציג משרד הרווחה
- (4) נציג משטרת ישראל
- (5) נציג נתיב

1.ז.ב. לדיוני הוועדה יוזמנו נציגי הרשות: מנהלת תחום ועדה הומניטרית ונציג הלשכה המשפטית של הרשות. ככל שיעלה הצורך ניתן יהיה לזמן נציגי רשות נוספים. בהיעדר יו"ר הוועדה, תמלא את מקומה מנהלת תחום ועדה הומניטרית.

1.ז.ג. חברי הוועדה יתנו חוות דעת מקצועית בהתאם לתחום אחריות משרדם.

1.ז.ד. במקרה בו הוחלט להעביר הבקשה לבחינת חברי הוועדה, יועבר אל חברי הוועדה הרלוונטיים סיכום תיק והעתק הבקשה על נספחיה לקבלת חוות דעתם הכתובה. החומר יועבר, ככל הניתן, כשבועיים לפני מועד הדיון בוועדה.

1.ז.ה. חוות דעת חברי הוועדה, לרבות מידע וחומר רלוונטי (ככל שקיים וניתן להעברה), תישלח למרכזת הוועדה בהקדם האפשרי ועד 3 ימים לפני הדיון בוועדה. הבקשה וח"ד של חברי הוועדה יועברו למנהלת תחום ועדה הומניטרית לבחינתה.

1.ז.ו. במקרה בו מצאה מנהלת תחום שיש מקום לאשר הבקשה, בשים לב לחו"ד חברי הוועדה, ללא צורך בדיון בוועדה הבינמשרדית, בסמכותה לאשר רישיון ישיבה מסוג ב/2 תייר או רישיון ישיבה ועבודה מסוג ב/1 למבקש. החלטה בדבר אישור הבקשה תועבר למבקש בכתב והתיק יוחזר ללשכת מנ"א בה מטופלת הבקשה.

ככל שיומלץ על ידי מנהלת תחום ועדה הומניטרית לאשר הבקשה למעמד ארעי מסוג א/5 או רישיון לישיבת קבע, תועבר הבקשה והמלצתה להחלטת מנהלת אגף אשרות ומעמד.

החליטה מנהלת האגף לאשר הבקשה, תועבר למבקש ההחלטה בדבר אישור הבקשה בכתב.

1.ז.ז. שאר המקרים יועברו לדיון בוועדה הבינמשרדית אשר תדון בבקשה והמלצותיה יועברו להחלטת המנכ"ל.


מספר נוהל: 5.2.0022
דף 12 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

2.ז סדרי הדין בוועדה:

- 2.ז.א. הוועדה תתכנס אחת לשלושים יום ובכל ועדה יידונו כ- 25 תיקים.
- 2.ז.ב. ניתן יהיה לקיים דין בוועדה גם אם לא כל חברי הוועדה יהיו נוכחים. ואולם, אם ייעדר מן הדין חבר ועדה אשר נוכחותו הכרחית בנסיבות המקרה הנדון, לא יתקיים דין במקרה זה בהיעדרו.
- 2.ז.ג. במהלך הדין בוועדה תוצג תמצית הבקשה לחברי הוועדה על ידי מנהלת תחום או מי מטעמה, ולאחר מכן יתקיים דין בו חברי הוועדה יתייחסו לבקשה ויציגו את עמדתם המקצועית בנוגע לבקשה.
- 2.ז.ד. בכל בקשה שנדונה בפני הוועדה יוכן פרוטוקול אשר יכלול את תמצית הבקשה כפי שנדונה בוועדה, ציון החומר שעמד בפני חברי הוועדה (מסמכים, ראיונות, חוות דעת וכד') והמלצתם הסופית של חברי הוועדה. ככל שעלו הסתייגויות מיוחדות במהלך הדין הן ישוקפו במסגרת הפרוטוקול.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 13 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ח. החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה:

1. ח. מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה יכריע בבקשה לאחר עיון בפרוטוקול.
 2. ח. החלטתו המנומקת של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה תיחתם על ידו.
 3. ח. החליט מנכ"ל הרשות לאשר הבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל, תועבר למבקש ההחלטה בדבר אישור הבקשה בכתב בצירוף פרוטוקול הוועדה והמלצות חברי הוועדה.
 4. ח. לשכת מנ"א תזמן המבקש לקבלת הרישיון שאושר ע"י מנכ"ל הרשות ותודיעו מבעוד מועד על הנדרש ממנו להציג לשם קבלת הרישיון בפועל. במקרה של קטין הנלווה לבקשה, יש לוודא אף קיום הסכמת ההורה השני.
 5. ח. טרם מתן הרישיון למבקש, יוודא עובד הלשכה כי קיים כל התייעוד הנדרש בבקשה, תוקף הדרכון, קיום עמדת גורמים עדכנית וכי לא חל שינוי בנסיבות ו/או התקבל מידע חדש. יבצע ככל שנדרש קישור תיקים לדרכונו של המבקש, יעדכן תיק בקשות ויסרוק כלל החומר לארכיון הממוחשב.
 6. ח. עובד הלשכה ינפיק הרישיון בהתאם להחלטת מנכ"ל הרשות ועד לתקופה של שנה בכל פעם.
 7. ח. במקרים בהם סורבה הבקשה, תשלח למבקש ע"י מרכזת הוועדה או מי מטעמה הודעה בדבר החלטת המנכ"ל, בשולי ההחלטה תצוין האפשרות להגשת ערר לבית הדין לעררים בירושלים מכוח סעי' 13 כג לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.
- עותק מן ההחלטה יועבר ללשכת מנ"א הרלוונטית ולמינהל אכיפה וזרים. ההחלטה תישלח בצירוף פרוטוקול הוועדה והמלצות חברי הוועדה.
- היה והמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף, יש לפעול בהתאם לסעיף ה.8 לנוהל זה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 14 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ט. הארכת תוקף רישיון/שדרוג מעמד לאחר הכרעה בבקשה:

- 1.ט פנייה להגשת בקשה להארכת תוקף רישיון/שדרוג מעמד תוגש לכל המאוחר שלושה חודשים לפני תום תוקפו של כל רישיון.
- 2.ט לאחר פנייה כאמור תקבע הלשכה למבקש תור לפגישה במחלקת אשרות להמשך הטיפול בעניינו.
- 3.ט באחריות המבקש להודיע לרשות על כל שינוי שחל בעניינו ביחס למידע שנמסר על ידו בעבר, גם אם טרם תם תוקף הרישיון. הליך הטיפול בבקשה יהא עפ"י סעיף ד-ה לנוהל זה, בשינויים המתחייבים.
- 4.ט יודגש כי הארכת רישיון ישיבה שניתן מטעמים הומניטריים מכוח נוהל זה **תתבצע לאחר עריכת ראיון ובדיקה כי לא השתנו הנסיבות מאז אושרה הבקשה**. הרישיון יוארך לתקופה של שנה בכל פעם.
- 5.ט ככל שחל שינוי נסיבות מהותי מאז אושרה הבקשה לראשונה, לדעת ראש הצוות ובאישור מנהל הלשכה, יועבר התיק לבחינת מנהלת התחום שתפעל בהתאם לסמכויותיה המפורטות לעיל בסעיף ו' לנוהל זה. וככל שהמבקש מחזיק ברישיון תקף, יוארך תוקף הרישיון שבידו לתקופה של שנה עד לקבלת החלטה ובכפוף להיעדר הערות גורמים.
- 6.ט מבקש שאושרה בקשתו והוענק לו רישיון ישיבה ועבודה מסוג ב/1 ומבקש לשדרג מעמדו לרישיון ישיבת ארעי מסוג א/5, יוכל להגיש הבקשה כאמור ככלל לאחר שהות רצופה של 63 חודשים ברישיון זה. הבקשה תועבר למנהל הלשכה שבסמכותו לאשר הבקשה ובכפוף לקיום ראיון עדכני ובדיקה כי לא השתנו מהותית הנסיבות מאז אישור הבקשה. חל שינוי נסיבות או ישנן נסיבות חריגות המצדיקות בחינת הבקשה לשדרוג בטרם חלפה התקופה יש לפעול בהתאם לסעיף 5.ט לנוהל זה.
- 7.ט 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.
- 7.ט.א. במקרים הומניטריים שעברו לדיון מכוח נהלי הפסקת ההליך המדורג שמספרם 5.2.0017 ונוהל מספר 5.2.0019, ושהוכרעו עפ"י נוהל זה לאישור קבלת רישיון ישיבה - תימנה תקופת ההשייה במעמד של רישיון לישיבת ארעי א/5 שניתן במסגרת ההליך המדורג והארכתו עד להחלטה בתוך תקופת עשר השנים האמורות, ובתנאי שמשך תקופת המעמד שניתן מטעמים הומניטריים מכוח נוהל זה, לא יפחת מחמש שנים.
- 7.ט.ב. בסמכות מנהל מרחב לאשר בקשה לשדרוג המוגשת על פי סעיף זה בכפוף לקיום ראיון עדכני ובדיקה כי לא השתנו מהותית הנסיבות מאז אישור הבקשה. בכל מקרה אחר שאינו אישור, יעביר

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 15 מתוך 15 (מהדורה 18)
תאריך עדכון: 1 דצמבר, 2024

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

מנהל המרחב את הבקשה אל מנהלת התחום אשר תפעל בהתאם לסמכויותיה ולפי סעיף 1.ו לנהל זה.

ט.7.ג. על אף האמור, במקרה בו הוגשה בקשה לשדרוג מעמד בטרם חלוף 10 שנים - בסמכות מנהל המרחב לבחון את הבקשה. ככל שמצא שחל שינוי נסיבות וקיימות נסיבות חריגות המצדיקות שדרוג מעמד בטרם חלוף 10 שנים, תועבר הבקשה לבחינת מנהלת האגף ובסמכותה לאשר. בכל מקרה אחר תסורב הבקשה ע"י מנהל המרחב.

י. תחולה:

בקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן – תטופלנה בהתאם לתנאי נוהל זה.

סעיף ג.7 לנהל זה יחול רק על מי שהגיש בקשה חדשה לאחר מועד פרסום הנהל מיום 04.12.23.

יא. החוק וסעיפיו

חוק הכניסה לישראל תשי"ב – 1952.
 תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד – 1974.

יב. נספחים

אש/24

אש/3

נספח א' השלמת מסמכים

אש/222 – הצהרה על אי מתן מעמד לקרובי משפחה

נספח 2

תצהיר

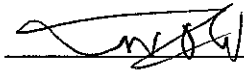
עמ' 41

תצהיר

אני הח"מ, נטע מישלי, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אם לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, מצהירה בזאת כדלקמן:

1. אני עושה תצהירי זה, מתוקף תפקידי כמנהלת המחלקה המשפטית בעמותת המוקד לפליטים ומהגרים ובתמיכה לעתירה מנהלית בעניין מהדורה 18 לנוהל הטיפול בבקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים (נוהל 5.2.0022 של רשות האוכלוסין וההגירה).
2. כל העובדות המפורטות בעתירה נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.

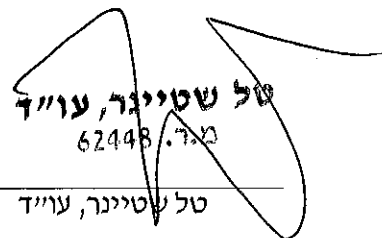
זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

 חתימה:

תאריך: 23.12.2024

אישור

אני הח"מ, עו"ד טל שטיינר, מ.ר. 62448, מרח' הצפירה 18 בתל אביב מאשרת כי ביום 23.12.2024 התייצבה בפניי נטע מישלי המוכרת לי אישית ולאחר שהוזהרתי כי עליה לומר את האמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה בפניי את האמור בתצהיר זה וחתמה עליו בפניי.


טל שטיינר, עו"ד
מ.ר. 62448
טל שטיינר, עו"ד

נספח 3

מהדורה 17 לנוהל

עמ' 43

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 1 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023


תחום: אשרות	 <p>רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة</p>
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים

תוכן עניינים

2	א. הגדרות:
2	ב. מטרת הנוהל:
2	ג. כללי:
5	ד. תנאים ודרישות להגשת הבקשה:
7	ה. אופן הטיפול בלשכות מני"א:
10	ו. ההכרעה בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים:
11	ז. הדיון בוועדה:
13	ח. החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה:
14	ט. הארכת תוקף רישיון/שדרוג מעמד לאחר הכרעה בבקשה:
15	י. תחולה:
15	יא. החוק וסעיפיו
15	יב. נספחים

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 2 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

א. הגדרות:

"רשות" -

רשות האוכלוסין וההגירה.

"רישיון" -

אשרה ורישיון בהתאם לסעיף 2 לחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952.

"מבקש/מוזמן/זר" -

זר שעבורו מבוקשת אשרת הכניסה והרישיון.

"הוועדה" -

ועדה בינמשרדית לעניינים הומניטריים המייעצת למנכ"ל הרשות במסגרת בחינת בקשות לקבלת מעמד בישראל מטעמים הומניטריים מיוחדים.

"מנהלת תחום" -

מנהלת תחום ועדה הומניטרית במטה מינהל האוכלוסין (מנ"א).

"מרכזת/הוועדה" -

עובדת דסק ועדה הומניטרית שבמטה מנ"א.

"לשכה/לשכות" -

לשכות מינהל האוכלוסין של רשות האוכלוסין וההגירה הפזורות ברחבי הארץ.

"עובד הלשכה" -

עובד מדרגת נציג שירות ומעלה, בלשכת מינהל האוכלוסין.

"תעודת יושר" -

מסמך רשמי ממדינה זרה שהונפק בחצי השנה האחרונה בנוגע לעבר הפלילי של המבקש, או קיומן/העדרן של הרשעות כלשהן, הכולל בתוכו המידע על כל שינויי השם של המבקש.

"נוהל 1.6.0001" -

נוהל הטיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה הרשות.

ב. מטרת הנוהל:


לקבוע את אופן הטיפול בבקשה לקבלת מעמד בישראל מטעמים הומניטריים מיוחדים, שהוגשה על ידי זר.

ג. כללי:

1. ג. זר הטוען כי קיימים בעניינו טעמים הומניטריים מיוחדים, ואינו עונה לקריטריונים להגשת בקשה להסדרת מעמד בישראל מכוח נוהל אחר הקבוע בנהלי הרשות השונים, באפשרותו להגיש בקשה בהתאם לנוהל זה. הבקשה תיבחן מכוח חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 והכל בהתאם למפורט בהמשך.


2. ג. מבקש השוהה בישראל שהוגשה עבורו בקשה למעמד בין מכוח נוהל זה ובין מכוח נהלים אחרים של הרשות ו/או שהגיש בעבר בקשה לקבלת מעמד בישראל, וניתנה בעבר בעניינו החלטה מנהלית המסרבת את הבקשה ו/או התקבל פסק דין שהותיר את החלטת הסירוב על כנה - ככלל, הבקשה למעמד לפי נוהל זה תיבחן רק לאחר יציאת המבקש את ישראל. מקרים חריגים היוצאים מן הכלל, יש להיוועץ במנהל מרחב.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 3 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

- 3.ג** המבקש לא יוכל לזכות מכוחו כל קרובי משפחה, בכל עת, בכל רישיון ישיבה ע"פ חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 וכן לא יוכל לזכותם מכוחו באזרחות. המבקש יחתום על טופס הצהרה לפיו הוא מודע ומסכים לכך שלא יוכל לצרף מכוחו כל קרוב משפחה (אש/222).
- 4.ג** במהלך הטיפול בבקשה במקרים המתאימים ובכל שלב - ניתן לזמן את המבקשים או מי מהם לראיון בלשכת רשות האוכלוסין הרלוונטית, לדרוש מסמכים נוספים, לבצע בדיקות ו/או לדרוש הפקדת ערבות בנקאית בהתאם לנוהל ערבויות כללי ברשות האוכלוסין וההגירה שמספרו 5.1.0004.
- 5.ג** ככל שמדובר במבקש המוחזק במשמורת, ההחלטה בבקשה לדחייה על הסף או אופן המשך הטיפול בבקשה תינתן ככל האפשר בתוך 10 ימים מיום הגשת הבקשה או מהיום בו הוגשה הודעה בדבר החזקתו של המבקש במשמורת, זאת במידה והגיש בקשתו עובר להשמתו במשמורת.
- 6.ג** בכל החלטה המתקבלת לפי נוהל זה בעניינו של המבקש לאישור או סירוב הבקשה, תועבר בכתב ב"דואר רשום" למבקש החלטה מנומקת על כך ובציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. או הגשת ערר לבית הדין לעררים מכוח סעיף 13 כג' לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, בהתאם לנסיבות העניין. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום הממוחשב, לרבות עדכון הגבלה ככל שהוחלט ותוך ציון מועד המסירה או מס' הדואר הרשום ככל והמבקש נוכח בלשכה, ניתן למסור דינית ההחלטה ולתעד המסירה בגיליון הרישום.
- 7.ג** במקרה בו נדחת הבקשה וככל שהמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף, יש להודיעו על גבי החלטת הסירוב כי תוקף רישונו מבוטל והעתק מן ההחלטה יישלח למינהל אכיפה זרים. עובד הלשכה יעדכן את ביטול הרישיון במערכת.
- 8.ג** מבקש המגיש ערר על החלטה שהתקבלה לפי נוהל זה, יחויב להגיש הערר בכתב בלא שיהוי ולא יאוחר מ-21 ימים מיום קבלת ההחלטה. ככל ויוגש ערר בחלוף התקופה, הערר לא יטופל והכל כמפורט בנוהל 1.6.0001.
- 9.ג** אשרת כניסה חוזרת – מבקש שיינתן לו רישיון ישיבה מכוח נוהל זה, היוצא לחו"ל במהלך תוקפו של הרישיון ומתעדד לשוב ארצה, נדרש להצטייד מראש באשרת כניסה חוזרת ("אינטר ויזה") בלשכת מינהל האוכלוסין האזורית מבעוד מועד, מאחר שתוקף רישיון הישיבה שברשותו פג עם יציאתו מישראל.
- 10.ג** במקרים בהם מדינת מוצאו/אזרחותו של המבקש מוגדרת כמדינת אבחון ע"י גורמי הביטחון, פרטיו האישיים של המבקש יועברו לגורמי הביטחון לאבחון וקבלת המלצתם, טרם אישור הבקשה להנפקת אשרה ורישיון.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 4 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023


תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ג.11. על עובד הרשות להקפיד כי כל הליך טיפול ו/או החלטה בבקשה יעודכנו בגיליון הרישום ובתיק בקשות וכי כל החומר בבקשה ייסרק לארכיון הממוחשב.

ג.12. הוראות נוהל זה אינן גורעות מההוראות הקבועות בחוק ובתקנות שהותקנו לפיו והחלטות הממשלה הרלוונטיות והוועדה תפעל על פי החוק ובהתאם למפורט בנוהל זה.

ג.13. מבלי לגרוע מסמכויות כלליות של הרשות לבטל רישיון או אשרה, יודגש כי במידה ונמצאה אי עמידה בנהלים ו/או התגלתה אי מסירה של מידע מלא ומקיף ו/או התקבלה המלצה מנומקת מרשות ציבורית לביטול הרישיון למבקש ו/או שימוש במסמכים מזויפים לצורך קבלת רישיון או מעמד – במסגרת בקשות קודמות או בקשה נוכחית, רשות האוכלוסין וההגירה רשאית, בכפוף לעריכת שימוע, לבטל לאלתר כל רישיון שניתן למבקש מכוח נוהל זה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 5 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ד. תנאים ודרישות להגשת הבקשה:

ד.1. קביעת תור להגשת בקשה בלינק הבא:

https://www.gov.il/he/service/schedule_meeting_visas_department

ד.2. חובת נוכחות אישית של המבקש בלשכת מינהל האוכלוסין (מבקש השוהה במשמורת – תוגש הבקשה ע"י בא כוחו).

ד.3. טופס בקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים (אש/24).

ד.4. מכתב הסבר המפרט את הטעמים ההומניטריים המיוחדים בגינם מוגשת הבקשה וכן צירוף מסמכים התומכים בטענות שפורטו במכתב ההסבר.

ד.5. הצגת דרכון תקף לשנתיים של המבקשים הכלולים בבקשה. במקרים מיוחדים וחריגים, בהם טוען המבקש כי אין אפשרות להציג דרכון כמבוקש, יצורף לבקשה מכתב הסבר, תוך צירוף תצהיר חתום ע"י עו"ד, המפרט את טענותיו בגין אין באפשרותו להציג דרכון כנדרש. ראש צוות בלשכה יכול לדרוש מסמכים נוספים להוכחת טענות המבקש ולצורך זיהויו וזאת בהתאם לשיקול דעתו. בסמכות מנהל הלשכה לפטור מהצגת דרכון כאמור.


ד.6. תמונת פספורט חזותית עדכנית.

ד.7. הגשת תיעוד של המבקש, מקורי מאומת כדין ומתורגם, הכל בכפוף לתנאי נוהל 1.3.0001 בנהלי הרשות וכמפורט להלן:

☞ תעודת לידה מקורית ומאומתת כדין של המבקש, יש לראות בתעודת לידה, שהוגשה בעת הגשת הבקשה, ללא אימות כדין - כאילו לא הוגשה והבקשה תידחה על הסף, למעט תעודת לידה מקורית ממדינות חב"מ שהונפקה עד לשנת 1998, אותה לא נידרש לאמת.

☞ כל מבקש מעל גיל 14 יציג תעודת יושר. ככל שהמבקש שהה תקופות ממושכות ומעל חצי שנה ברצף במדינה זרה אחרת שאינה מדינת המוצא, על המבקש להמציא גם תעודת יושר ממדינה זו. לאזרחי מדינות רלבנטיות, תידרש גם תעודת יושר פדראלית או תעודה מן המחוז אליו משתייך המוזמן, לפי העניין. יש לראות בתעודת יושר חלקית, שהוגשה בעת הגשת הבקשה, ללא כל השמות או ללא אימות כדין – כתעודה שלא הוגשה. במקרים מיוחדים וחריגים, בהם המבקש טוען כי אין באפשרותו להמציא הנדרש, יצרף לבקשה מכתב הסבר, תוך צירוף תצהיר חתום ע"י עו"ד, המפרט את טענותיו בגין אין באפשרותו להציג זאת. בסמכות מנהל הלשכה לפטור מהצגת הנדרש וזאת בהתאם לשיקול דעתו.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 6 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	


ד.8. יובהר כי ככל והמבקש המציא המסמכים הנדרשים לפי סעיף זה בהליך קודם אל מול הרשות, ניתן להסתפק בקבלת בתעודת יושר עדכנית למועד הגשת הבקשה ולפי המפורט בסעיף ד.7.

ד.9. כאשר לבקשה נלווים קטינים מקשר זוגי קודם, תבחן הבקשה בכפוף לקבלת עמדת האפוסטרופוסים החוקיים וכנדרש בנוהל 5.2.0008.

ד.10. כל מסמך ו/או תעודה נוספת בהתאם להחלטתו/שיקול דעתו של עובד הלשכה בהתאם לנסיבות המקרה ובכל שלב משלבי הטיפול בבקשה.

ד.11. תשלום אגרה - השירות כרוך בתשלום אגרה כמפורט בלוח אגרות בעבור כל מבקש בנפרד **ובהתאם לסוג המעמד המבוקש על ידי הפונה.**

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 7 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	


ה. אופן הטיפול בלשכות מנ"א:

- ה.1. עובד הלשכה יוודא קבלת טופס הבקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים (אש/24) חתום ויוודא שברשות המבקש דרכון תקף, בהתאם למפורט בסעיף ד.5 לנוהל זה.
- ה.2. עובד הלשכה המקבל את טופס הבקשה יעדכן כי הוגשה בקשה למעמד מטעמים הומניטריים ואת פרטיה ב"גיליון רישום" ויפתח "תיק בקשות" בהתאם. ככל שנדרש, יש לסגור תיק בקשות קודם.
- ה.3. ככל שהמבקש שוהה בישראל מעל חצי שנה, יעביר עובד הלשכה שאילתת מד"פ על עבר פלילי ומידע מודיעיני.
- ה.4. עובד הלשכה ייבחן את הפרטים שבטופס הבקשה אל מול המידע המצוי במערכות המחשוב ברשות ובכלל זה:
 - ה.4.א. פרטי כניסות ויציאות של המבקש.
 - ה.4.ב. סירובים ואישורים אל מול הקונסוליה בחו"ל.
 - ה.4.ג. קיום תיקים נוספים ע"ש המבקש וקישור תיקים ככל הנדרש.
 - ה.4.ד. בדיקה במערכת הממוחשבת שאין למבקש מספר זהות פעיל ו/או תיקים נוספים ביחידות הרשות השונות והאם המבקש היה בעבר בעל מעמד בארץ.
 - ה.4.ה. בדיקה האם בעבר הגיש המבקש בקשות נוספות לקבלת רישיון ישיבה ומה סטטוס הטיפול בהן.
 - ה.4.ה.1. בדיקת הימצאות בני משפחה מדרגה ראשונה בישראל, מעמדם וכיוב'.
 - ה.4.ה.2. בדיקת קיום הגבלה כל שהיא לגבי המבקש. ככל שנמצאה הגבלה יש לפעול בהתאם ל"נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים" מס' 1.2.0001.
 - ה.4.ה.3. ככל וישנו קטין נלווה לבקשה, יש לוודא קיום הסכמת ההורה השני.
 - ה.4.ה.4. בחירת התיעוד הנדרש:

• עובד הלשכה יוודא כי הוצגה תעודת יושר עדכנית שהונפקה בחצי השנה שקדמה למועד הגשת הבקשה.

במקרים מיוחדים וחריגים, בהם טען המבקש כי אין באפשרותו להמציא התיעוד נדרש, ייבחן מכתב הסבר שצורף לבקשה, תוך צירוף תצהיר חתום ע"י עו"ד, המפרט את טענותיו בגינן אין באפשרותו להציג זאת. בסמכות מנהל הלשכה לפטור מהצגת הנדרש וזאת בהתאם לשיקול דעתו.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 8 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

• בהתייחס לשאר התעודות הנדרשות וככל שאלה הוצגו ע"י המבקש במסגרת הליך אחר להסדרת מעמד טרם הגשת הבקשה מכוח נוהל זה ונמצאו תקינות – לא יידרש המבקש להמציא תעודות אלו פעם נוספת.

ה.5. עובד הלשכה יוודא כי קיימים מלוא הפרטים ו/או המסמכים הנדרשים והרלבנטיים לתמיכה בבקשה וכי המבקש ממלא אחר כל התנאים והדרישות טרם העברת התיק לבחינת הגורם המוסמך.

ה.6. ככל שחסרים הפרטים ו/או המסמכים הנדרשים והרלבנטיים בבקשה, יש לדרוש השלמתם בתוך 30 ימים. תימסר למבקש רשימת המסמכים וההשלמות שעליו להמציא, תוך ציון כי בתום מועד זה תועבר הבקשה על מסמכיה הקיימים להחלטה. ככל ומתקיימת עילה לסרב הבקשה על הסף שאז לא יידרש המבקש להשלמת מסמכים.

ככל שתוגש בקשה להארכת מועד להשלמת המסמכים בסמכות ראש צוות להאריך מועד זה ועד לתקופה של עד 45 ימים נוספים, הכל לפי שיקול דעתו.

עם תום המועד שניתן למבקש להשלמת המסמכים, תועבר הבקשה כמו שהיא לבחינת ראש צוות אשרות, אשר בסמכותו לדחות הבקשה או להעבירה להמשך טיפול.

ה.7. ככל והוחלט לדחות הבקשה, תישלח ב"דואר רשום" הודעה בכתב על כך ובציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום הממוחשב, לרבות עדכון הגבלה ככל שהוחלט ותוך ציון מועד המסירה או מס' הדואר הרשום וכן יש לסגור תיק בקשות במערכת.


ה.8. עם דחיית הבקשה, ככל שהמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף מכוח נוהל אחר ושאינו זכאי להארכת הרישיון מכוח אותו נוהל, יש להודיעו על גבי החלטת הסירוב כי תוקף רישיונו יבוטל והעתק מן ההחלטה יישלח למינהל אכיפה וזרים. עובד הלשכה יעדכן את ביטול הרישיון במערכת.

ה.9. דחייה על הסף:

ה.9.א. במקרים הבאים רשאי ראש צוות להחליט על דחיית הבקשה מבלי להעבירה למטה מנ"א:

- 1) הבקשה מבוססת על טיעונים זהים אשר כבר נדחו במסגרת בקשה למעמד מכח נוהל ייעודי אחר.
- 2) מדובר בבקשת סרק שאינה מעלה עילה של ממש
- 3) העילה הנטענת בבקשה לא הוכחה
- 4) המבקש הסתגל לישראל ובהתחשב במכלול הנסיבות אין על פניו טעמים המצדיקים המשך בחינה במטה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 9 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ה.9. במקרה בו בחן ראש הצוות את מכלול הנסיבות, השיקולים והטענות של המבקש והחליט לדחות את הבקשה על הסף, תימסר למבקש החלטה בכתב תוך פירוט העילה לדחייה על הסף ובציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001 – המשך הטיפול לפי סעיף ה.8.

ה.10. ככל שראש צוות אשרות החליט שלא לדחות את הבקשה בשלב זה, ייקבע למבקש מועד לראיון לשם בירור הנסיבות ההומניטאריות הנטענות בבקשה. הריאיון יערך בהתאם ל"נוהל עריכת ראיונות" מספר 5.1.0013. פרוטוקול הריאיון יוקלד ויודפס.

ככלל, במקרה בו המבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא, וככל שאינו זכאי להארכת הרישיון מכוח נהלי הפסקת הליך מדורג (5.2.0017 ו-5.2.0019), יבוטל במועד זה תוקף רישיונו ויוענק לו רישיון לשיבת ביקור מסוג ב/2. ככל שמחזיק בעת הגשת הבקשה רישיון ס'2(א)5 יוארך רישיון זה. הרישיונות יינתנו לתקופה של שישה חודשים אשר יוארכו עד למתן החלטה סופית בבקשה. יובהר כי ככל שהמבקש זכאי להארכת רישיון בהתאם לנהלי הפסקת הליך מדורג 5.2.0017, 5.2.0019 רישיונו יוארך בהתאם לקבוע בהם.


ה.11. עם תום תוקף הרישיון כאמור לעיל (סעיף ה.10), וככל שטרם התקבלה החלטה בבקשה, ניתן להאריך תוקף הרישיון שברשות המבקש לתקופה נוספת של שישה חודשים.

על המבקש לפנות לתיאום תור להגשת בקשה להארכת רישיונו שלושה חודשים לפחות טרם פקיעת תוקף הרישיון.

בעת הגשת הבקשה להארכת תוקפו של הרישיון, יציג המבקש טופס בקשה להארכת רישיון ישיבה/החלפת סוג אשרה (אש/3), דרכון זר תקף, מכתב הסבר ובו מידע האם חל שינוי בנסיבות הבקשה ותשלום אגרה בהתאם ללוח האגרות. יכול והמבקש יידרש להמציא מסמך ו/או תעודה נוספת בהתאם להחלטתו/שיקול דעתו של עובד הלשכה ובהתאם לנסיבות המקרה.

ה.12. לאחר קיום הריאיון, הבקשה במלואה על כלל נספחיה תועבר בצירוף סיכום התיק, הריאיון והמלצת ראש צוות אשרות למנהלת תחום ועדה הומניטארית במטה מנ"א להחלטה בדבר המשך הטיפול בבקשה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 10 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

1. ההכרעה בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים:

1.1. לאחר קבלת התיק מהלשכה, תיבחן הבקשה על ידי מנהלת תחום ועדה הומניטרית במטה מנ"א אשר בסמכותה:


1.1.א. לדחות את הבקשה ככל שזו לא מעלה סיכוי מסוים לקבלתה - במידה שהוחלט על ידי מנהלת תחום לדחות את הבקשה מבלי להעבירה לעיונם של חברי הוועדה, תשלח החלטה מנומקת בכתב למבקש, בציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. התיק יוחזר ללשכת מנ"א בה מטופלת הבקשה.

1.1.ב. להעביר המלצה לאישור הבקשה להחלטת מנהלת אגף אשרות ומעמד - מנהלת התחום תעביר הבקשה והמלצתה לאישור למנהלת אגף אשרות ומעמד. החליטה מנהלת האגף לאשר הבקשה, תועבר למבקש ההחלטה בדבר אישור הבקשה בכתב, בציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001. ככל שמנהלת האגף מצאה שאין מקום לאשר, הבקשה תטופל לפי סעיף 1.1.ג.

1.1.ג. להעביר הבקשה לעיון חברי הוועדה הבינמשרדית וקבלת המלצתם בטרם קבלת החלטה - מרכזת הוועדה תעביר אל חברי הוועדה הרלוונטיים סיכום תיק שיקלול את העובדות הרלוונטיות בצירוף המסמכים והנספחים החיוניים לקבלת חוות דעתם הכתובה. ישלח למבקש מכתב לפיו הוחלט להעביר הבקשה לבחינת חברי הוועדה. ככל שיהא צורך בהשלמת מידע ו/או מסמכים נוספים, הדבר יצוין בהחלטה.

2.1. בכל מקרה שאינו אישור הבקשה, תועבר הבקשה לדין בוועדה הבינמשרדית.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 11 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ז. הדיון בוועדה:

1.ז. הרכב הוועדה ומועדי התכנסותה:

1.ז.א. יו"ר הוועדה הינה מנהלת אגף אשרות ומעמד וחברי הוועדה הינם:

- 1) נציג משרד החוץ
- 2) נציג משרד הבריאות
- 3) נציג משרד הרווחה
- 4) נציג משטרת ישראל
- 5) נציג נתיב

1.ז.ב. לדיוני הוועדה יוזמנו נציגי הרשות: מנהלת תחום ועדה הומניטרית ונציג הלשכה המשפטית של הרשות. ככל שיעלה הצורך ניתן יהיה לזמן נציגי רשות נוספים. בהיעדר יו"ר הוועדה, תמלא את מקומה מנהלת תחום ועדה הומניטרית.

1.ז.ג. חברי הוועדה יתנו חוות דעת מקצועית בהתאם לתחום אחריות משרדם.

1.ז.ד. במקרה בו הוחלט להעביר הבקשה לבחינת חברי הוועדה, יועבר אל חברי הוועדה הרלוונטיים סיכום תיק שיקלו את העובדות הרלוונטיות בצירוף המסמכים והנספחים החיוניים לקבלת חוות דעתם הכתובה. החומר יועבר, ככל הניתן, כשבועיים לפני מועד הדיון בוועדה.


1.ז.ה. חוות דעת חברי הוועדה, לרבות מידע וחומר רלוונטי (ככל שקיים וניתן להעברה), תישלח למרכזת הוועדה בהקדם האפשרי ועד 3 ימים לפני הדיון בוועדה. הבקשה וח"ד של חברי הוועדה יועברו למנהלת תחום ועדה הומניטרית לבחינתה.

1.ז.ו. במקרה בו מצאה מנהלת תחום שיש מקום לאשר הבקשה, בשים לב לח"ד חברי הוועדה, ללא צורך בדיון בוועדה הבינמשרדית, בסמכותה לאשר רישיון ישיבה מסוג ב/2 תייר או רישיון ישיבה ועבודה מסוג ב/1 למבקש. החלטה בדבר אישור הבקשה תועבר למבקש בכתב והתיק יוחזר ללשכת מנ"א בה מטופלת הבקשה.


ככל שיומלץ על ידי מנהלת תחום ועדה הומניטרית לאשר הבקשה למעמד ארעי מסוג א/5 או רישיון לישיבת קבע, תועבר הבקשה והמלצתה להחלטת מנהלת אגף אשרות ומעמד.

החליטה מנהלת האגף לאשר הבקשה, תועבר למבקש ההחלטה בדבר אישור הבקשה בכתב.

1.ז.ז. שאר המקרים יועברו לדיון בוועדה הבינמשרדית אשר תדון בבקשה והמלצותיה יועברו להחלטת המנכ"ל.

5.2.0022	מספר נוהל:	53	רשות האוכלוסין וההגירה	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
----------	------------	----	------------------------	--

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 12 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

2.ז סדרי הדיון בוועדה:


2.ז.א. הוועדה תתכנס אחת לשלושים יום ובכל ועדה יידונו כ- 25 תיקים.

2.ז.ב. ניתן יהיה לקיים דיון בוועדה גם אם לא כל חברי הוועדה יהיו נוכחים. ואולם, אם ייעדר מן הדיון חבר ועדה אשר נוכחותו הכרחית בנסיבות המקרה הנדון, לא יתקיים דיון במקרה זה בהיעדרו.

2.ז.ג. במהלך הדיון בוועדה תוצג תמצית הבקשה לחברי הוועדה על ידי מנהלת תחום או מי מטעמה, ולאחר מכן יתקיים דיון בו חברי הוועדה יתייחסו לבקשה ויציגו את עמדתם המקצועית בנוגע לבקשה.

2.ז.ד. בכל בקשה שנדונה בפני הוועדה יוכן פרוטוקול אשר יכלול את תמצית הבקשה כפי שנדונה בוועדה, ציון החומר שעמד בפני חברי הוועדה (מסמכים, ראיונות, חוות דעת וכד') והמלצתם הסופית של חברי הוועדה. ככל שעלו הסתייגויות מיוחדות במהלך הדיון הן ישוקפו במסגרת הפרוטוקול.


מספר נוהל: 5.2.0022
דף 13 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ח. החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה:

- 1.ח מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה יכריע בבקשה לאחר עיון בפרוטוקול.
 - 2.ח החלטתו המנומקת של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה תיחתם על ידו.
 - 3.ח החליט מנכ"ל הרשות לאשר הבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל, תועבר למבקש ההחלטה בדבר אישור הבקשה בכתב בצירוף פרוטוקול הוועדה והמלצות חברי הוועדה.
 - 4.ח לשכת מנ"א תזמן המבקש לקבלת הרישיון שאושר ע"י מנכ"ל הרשות ותודיעו מבעוד מועד על הנדרש ממנו להציג לשם קבלת הרישיון בפועל. במקרה של קטין הנלווה לבקשה, יש לוודא אף קיום הסכמת ההורה השני.
 - 5.ח טרם מתן הרישיון למבקש, יוודא עובד הלשכה כי קיים כל התייעוד הנדרש בבקשה, תוקף הדרכון, קיום עמדת גורמים עדכנית וכי לא חל שינוי בנסיבות ו/או התקבל מידע חדש. יבצע ככל שנדרש קישור תיקים לדרכונו של המבקש, יעדכן תיק בקשות ויסרוק כלל החומר לארכיון הממוחשב.
 - 6.ח עובד הלשכה ינפיק הרישיון בהתאם להחלטת מנכ"ל הרשות ועד לתקופה של שנה בכל פעם.
 - 7.ח במקרים בהם סורבה הבקשה, תשלח למבקש ע"י מרכזת הוועדה או מי מטעמה הודעה בדבר החלטת המנכ"ל, בשולי ההחלטה תצוין האפשרות להגשת ערר לבית הדין לעררים בירושלים מכוח סעי' 13 כג לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.
- עותק מן ההחלטה יועבר ללשכת מנ"א הרלוונטית ולמינהל אכיפה זרים. ההחלטה תישלח בצירוף פרוטוקול הוועדה והמלצות חברי הוועדה.
- היה והמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף, יש לפעול בהתאם לסעיף ה.8 לנוהל זה.


מספר נוהל: 5.2.0022
דף 14 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ט. הארכת תוקף רישיון/שדרוג מעמד לאחר הכרעה בבקשה:

- 1.ט פנייה להגשת בקשה להארכת תוקף רישיון/שדרוג מעמד תוגש לכל המאוחר שלושה חודשים לפני תום תוקפו של כל רישיון.
- 2.ט לאחר פנייה כאמור תקבע הלשכה למבקש תור לפגישה במחלקת אשרות להמשך הטיפול בעניינו.
- 3.ט באחריות המבקש להודיע לרשות על כל שינוי שחל בעניינו ביחס למידע שנמסר על ידו בעבר, גם אם טרם תם תוקף הרישיון. הליך הטיפול בבקשה יהא עפ"י סעיף ד-ה לנוהל זה, בשינויים המתחייבים.
- 4.ט יודגש כי הארכת רישיון ישיבה שניתן מטעמים הומניטריים מכוח נוהל זה **תבצע לאחר עריכת ראיון ובדיקה כי לא השתנו הנסיבות מאז אושרה הבקשה**. הרישיון יוארך לתקופה של שנה בכל פעם. אם לאחר קיום הראיון לא ניתן לקבל החלטה בבקשה לאלתר וככל שהמבקש מחזיק ברישיון תקף, יוארך תוקף הרישיון שבידו לתקופה של חצי שנה בכפוף להיעדר הערות גורמים.
- 5.ט ככל שחל שינוי נסיבות מהותי מאז אושרה הבקשה לראשונה, לדעת ראש הצוות ובאישור מנהל הלשכה, יועבר התיק לבחינת מנהלת התחום שתפעל בהתאם לסמכויותיה המפורטות לעיל בסעיף ו. לנוהל זה.
- 6.ט מבקש שאושרה בקשתו והוענק לו רישיון ישיבה ועבודה מסוג ב/1 ומבקש לשדרג מעמדו לרישיון ישיבת ארעי מסוג א/5, יוכל להגיש הבקשה כאמור ככלל לאחר שהות רצופה של 63 חודשים ברישיון זה. הבקשה תועבר למנהל הלשכה שבסמכותו לאשר הבקשה ובכפוף לקיום ראיון עדכני ובדיקה כי לא השתנו מהותית הנסיבות מאז אישור הבקשה. חל שינוי נסיבות, יש לפעול בהתאם לסעיף ט.5 לנוהל זה.
- 7.ט 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.
- 7.ט.א. במקרים הומניטריים שעברו לדיון מכוח נהלי הפסקת ההליך המדורג שמספרם 5.2.0017 ונוהל מספר 5.2.0019, ושהוכרעו עפ"י נוהל זה לאישור קבלת רישיון ישיבה, תימנה תקופת השהייה במעמד של רישיון לישיבת ארעי א/5 שניתן במסגרת ההליך המדורג והארכתו עד להחלטה - בתוך תקופת עשר השנים האמורות, ובתנאי שמשך תקופת המעמד שניתן מטעמים הומניטריים מכוח נוהל זה, לא יפחת מחמש שנים.
- 7.ט.ב. בסמכות מנהל מרחב לאשר בקשה לשדרוג המוגשת על פי סעיף זה בכפוף לקיום ראיון עדכני ובדיקה כי לא השתנו מהותית הנסיבות מאז אישור הבקשה. בכל מקרה אחר שאינו אישור, יעביר מנהל המרחב את הבקשה אל מנהלת התחום אשר תפעל בהתאם לסמכויותיה ולפי סעיף ו.1 לנוהל זה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 15 מתוך 15 (מהדורה 17)
תאריך עדכון: 4 דצמבר 2023

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ט.7.ג. על אף האמור, במקרה בו הוגשה בקשה לשדרוג מעמד בטרם חלוף 10 שנים - בסמכות מנהל המרחב לבחון את הבקשה ולדחותה ככל שלא חל שינוי נסיבות אשר יש בו כדי להצדיק בחינת הבקשה לשדרוג כבר כעת. בכל מקרה אחר, הבקשה תועבר לבחינת מנהלת התחום.

י. תחולה:

בקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן – תטופלנה בהתאם לתנאי נוהל זה.

יא. החוק וסעיפיו

חוק הכניסה לישראל תשי"ב – 1952.
 תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד – 1974.

יב. נספחים

[אש/24](#)

[אש/123](#)

[אש/3](#)

[נספח א' השלמת מסמכים](#)

[אש/222 – הצהרה על אי מתן מעמד לקרובי משפחה](#)

נספח 4

מהדורה 16 לנוהל

עמ' 59

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 1 מתוך 7 (מהדורה 16)
תאריך עדכון: 7 יוני 2022

תחום: אשרות	 <p>רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة</p>
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

**נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה
ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים**

תוכן עניינים

א. כללי: 2

ב. מטרת הנוהל: 2

ג. הרכב הוועדה ומועדי התכנסותה: 2

ד. תנאים ודרישות להגשת הבקשה: 2

ה. אופן הטיפול בלשכות הרשות: 3

ו. אופן הטיפול במטה מינהל האוכלוסין: 5

ז. הטיפול בבקשות על ידי מרכז הוועדה עובר לדיון בוועדה וקבלת התייחסות של חברי הוועדה הרלבנטים: 5

ח. הדיון בוועדה: 6

ט. החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה: 6


י. המשך הטיפול לאחר קבלת החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה: 6

יג. תחולה: 7

יד. החוק וסעיפיו 7

טו. נספחים 7

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 2 מתוך 7 (מהדורה 16)
תאריך עדכון: 7 יוני 2022

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

א. כללי:

הועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטריים (להלן: "הוועדה הבינמשרדית"), הינה ועדה מייעצת למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבואו לבחון בקשות למתן מעמד בישראל, מכוח חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952, אשר אינן עומדות בקריטריונים הקבועים בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות") השונים.

ב. מטרת הנוהל:

להגדיר את אופן הטיפול בבקשה למתן מעמד בישראל שהוגשה על ידי נתין זר (להלן "המבקש"), החל באופן הגשת הבקשה, אופן הטיפול בה טרם הדין בוועדה, תהליך הדין בוועדה ואופן מימוש החלטות מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בעקבות הוועדה.

ג. הרכב הוועדה ומועדי התכנסותה:

ג.1 יו"ר הוועדה הינה מנהלת אגף אשרות ומעמד וחברי הוועדה הינם:

1. נציג משרד החוץ
2. נציג משרד הבריאות
3. נציג משרד הרווחה
4. נציג משטרת ישראל
5. נציג לשכת הקשר (נתיב)

ג.2 לדיוני הוועדה יוזמנו נציגי הרשות: ראש דסק ועדה הומניטרית במטה מינהל האוכלוסין (להלן: "ראש דסק") מרכז הועדה ונציג הלשכה המשפטית של הרשות. (ככל שיעלה הצורך ניתן יהיה לזמן נציגי רשות נוספים).

ג.3 ניתן יהיה לקיים דיון בוועדה גם אם לא כל חברי הוועדה יהיו נוכחים, ואולם אם ייעדר מן הדיון חבר וועדה אשר נוכחותו הכרחית בנסיבות המקרה הנדון, לא תתקבל המלצה במקרה הנדון בהיעדרו.


ג.4 הוועדה תתכנס במטה הרשות אחת לשלושים יום ובכל וועדה יידונו כ- 25 תיקים.

ד. תנאים ודרישות להגשת הבקשה:

ד.1. חובת נוכחות אישית של המבקש בלשכת הרשות (מבקש השוהה במשמורת – תוגש הבקשה ע"י בא כוחו).

ד.2. הצגת דרכון תקף לשנתיים מעבר לתוקף הרישיון המבוקש. במקרים מיוחדים וחריגים, בהם טוען המבקש כי אין באפשרותו להציג דרכון כמבוקש, יצורף לבקשה מכתב הסבר תוך צרוף תצהיר חתום ע"י עו"ד המפרט את טענותיו בגינן אין באפשרותו להציג דרכון כנדרש. באפשרות ראש צוות בלשכה לדרוש מסמכים נוספים להוכחת טענותיו ולצורך זיהויו וזאת בהתאם לשיקול דעתה.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 3 מתוך 7 (מהדורה 16)
תאריך עדכון: 7 יוני 2022

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

ד.3. טופס בקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים (אש/24).

ד.4. תמונת פספורט חזותית עדכנית.

ד.5. מסמכים רלוונטיים לבקשה וכן מכתב הסבר מפורט.

ד.6. תשלום אגרה - השירות כרוך בתשלום אגרה כמפורט בלוח אגרות ובהתאם לסוג המעמד המבוקש על ידי הפונה.

ה. אופן הטיפול בלשכות הרשות:

ה.1. עובד הרשות המקבל את טופס הבקשה יזהה את המבקש אל מול הדרכון והתמונה, יבדוק את פרטי הבקשה מול מערכת אביב ובכללם פרטי כניסות ויציאות, חוצץ "אשרות" תיק זר במערכת "אביב" (סירובים ואישורים אל מול הקונסוליה בחו"ל), תוך ביצוע איתור וקישור תיקים במידה ונדרש.


כן יבדוק האם בעבר הגיש המוזמן בקשות נוספות לקבלת רישיון ישיבה ומה סטטוס הטיפול בהן, ויודא כי הבקשה עומדת בתנאים ובדרישות וכי הומצאו כלל המסמכים הנדרשים ואמיתותם, יצרף את כלל החומר המתאים לתיק המבקש. יפתח בקשה ב"תיק בקשות", יעדכן בגיליון הרישום הממוחשב כי הוגשה בקשה למעמד ויבדוק האם קיימות הגבלות למבקש. במידה ונמצאה הגבלה יש לפעול בהתאם ל"נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים" מס' 1.2.2001. במעמד זה וככל שניתן, יערך ראיון לברור נסיבותיו ההומניטאריות הנטענות של מבקש הבקשה. הראיון יערך בהתאם ל"נוהל עריכת ראיונות" מספר 5.1.0013. פרוטוקול הראיון יוקלד ויודפס באמצעות המחשב. במהלך הראיון יובהר למבקש כי ככל שיש בידו רשיון בתוקף, במידה ותידחה בקשתו, יבוטל רשיונו.

יודגש כי ככלל, מבקש אשר הגיש בעבר בקשה לקבלת מעמד בישראל ונדרשה יציאתו ע"פ פס"ד, לא תטופל בקשתו, אלא רק לאחר יציאתו מישראל.

ה.2. במידה וחסרים מלוא הפרטים ו/או המסמכים הרלבנטיים לתמיכה בבקשה, יש לדרוש השלמתם תוך 10 ימים וזאת עוד בטרם העברת התיק לבחינת הגורם המוסמך, אלא אם כן מתקיימת עילה לסילוק הבקשה על הסף שאז לא יידרש המבקש להשלמת מסמכים. ככל שהמבקש לא ישלימם בפרק זמן זה, תועבר הבקשה כמות שהיא לבחינת מנהל הלשכה/ראש צוות אשרות, אשר בסמכותו לדחות על הסף הבקשה כאשר הטענות הנטענות בה לא הוכחו כמפורט להלן בסעיף ה.4.

ה.3. ככל שמדובר במבקש המוחזק במשמורת, תינתן ההחלטה לפי סעיף זה ככל הניתן תוך 10 ימים מיום הגשת הבקשה או מהיום בו הוגשה הודעה בדבר החזקתו במשמורת של המבקש, זאת במידה והגיש בקשתו עובר להשמטו במשמורת.

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 4 מתוך 7 (מהדורה 16)
תאריך עדכון: 7 יוני 2022

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

4.ה דחייה על הסף:

ה.4.א. במידה והבקשה שהוגשה מבוססת בעיקרה על טיעונים זהים אשר כבר נדחו במסגרת בקשה למעמד מכח נוהל ייעודי אחר, רשאי/ת ראש צוות אשרות לדחות את הבקשה.

ה.4.ב. במקרים הבאים רשאי ראש צוות להחליט על דחיית הבקשה מבלי להעבירה למטה המשיבי:

1. המבקש הסתנן לישראל

2. מדובר בבקשת סרק שאינה מעלה עילה של ממש.

3. העילה הנטענת בבקשה לא הוכחה.

ה.4.ג. החליט ראש צוות אשרות לדחות את הבקשה לפי סעיף זה, תימסר למבקש החלטה בכתב תוך פירוט העילה לדחייה על הסף ובציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001 – נוהל טיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום הממוחשב, תוך ציון מועד המסירה או מס' הדואר הרשום, היה והמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף, וככל שאינו זכאי להארכת הרישיון מכוח נוהל אחר, יש להודיעו על גבי ההחלטה כי תוקף רשיונו יבוטל והעתק מן ההחלטה יישלח למינהל אכיפה זרים. פקיד הלשכה יעדכן את ביטול הרישיון במערכת.

5.ה ככל שראש צוות אשרות החליט שלא לדחות את הבקשה כבר בשלב זה לפי סעיף ה.4, יועבר בתוך 14 יום מיום קבלת הבקשה במלואה (במייל יעודי) סיכום התיק, מכתב הבקשה, תימוכין לטענות הבקשה והראיון שנערך למבקש בצירוף המלצתו/ה לראש הדסק במטה מינהל האוכלוסין, להחלטתה בדבר המשך הטיפול בבקשה והאם להעביר את עניינו של המבקש לדיון בפני הוועדה.

6.ה במועד זה, במידה והמבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא, יוארך רישיון הישיבה בו מחזיק המבקש עד להחלטת ראש הדסק לתקופה של חודש ימים. לאחר מכן, ככל שיוחלט להעביר עניינו של המבקש לדיון בפני הוועדה, יוארך הרישיון בפעם הראשונה לשישה חודשים ולאחר מכן, ככל שידרש, לשלושה חודשים בכל פעם ועד להחלטת הוועדה. יצוין כי ככל שיוחלט על ידי ראש הדסק לסרב הבקשה, ככל שאינו זכאי להארכת הרישיון מכוח נוהל אחר, יבוטל רשיונו של המבקש. המשך פעולה יהא לפי האמור בסעיף ה.4.ג. בעת הארכת הרישיון כאמור, יידרש תשלום אגרה ובהתאם ללוח האגרות.



רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة

תחום: אשרות

נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים

מספר נוהל: 5.2.0022

דף 5 מתוך 7 (מהדורה 16)

תאריך עדכון: 7 יוני 2022

1. אופן הטיפול במטה מינהל האוכלוסין:

1. ראש הדסק תבחן בתוך 14 יום מיום קבלת התיק מהלשכה האם על פניו מדובר בבקשה אשר לא מעלה טעמים הומניטריים ויש לדחות את הבקשה על הסף, או שיש מקום להעביר את הבקשה לדיון בוועדה הבינמשרדית. ככל שיוחלט על ידי ראש הדסק לדון בבקשה בפני הוועדה, יועבר תיק הבקשה למטה.
- 2.1 במידה והוחלט על ידי ראש הדסק לדחות את הבקשה על הסף, תשלח ראש הדסק בדואר רשום החלטה מנומקת בכתב למבקש בתוך 14 יום מיום קבלת ההחלטה, בציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001 – נוהל טיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום הממוחשב, תוך ציון מס' הדואר הרשום. היה והמבקש מחזיק ברשיון ישיבה תקף, וככל שאינו זכאי להארכת הרישיון מכוח נוהל אחר, יש להודיעו על גבי ההחלטה כי תוקף רשיונו יבוטל והעתק מן ההחלטה יישלח ללשכה ולמינהל אכיפה זרים. פקיד הלשכה יעדכן את ביטול הרשיון במערכת.
- 3.1 החליטה ראש הדסק כי יש להמשיך לבחון עניינו של המבקש מטעמים הומניטריים, תשלח למבקש הודעה לפיה הוחלט להעביר בקשתו לדיון בפני חברי הוועדה הבינמשרדית. ככל שיהא צורך בראיון נרחב יותר, או השלמת מסמכים נוספים, הדבר יצוין בהחלטה.
- 4.1 ככל שהוחלט להעביר את התיק לדיון בוועדה, יועבר על ידי ראש הדסק סיכום תיק שיכלול את העובדות הרלוונטיות לצורך בחינת הבקשה, בצירוף המסמכים והנספחים החיוניים לקבלת ההחלטה, לידי מרכז הוועדה.

2. הטיפול בבקשות על ידי מרכז הוועדה עובר לדיון בוועדה וקבלת התייחסות של חברי הוועדה הרלבנטים:

- 2.1 מרכז הוועדה ירכז את התיקים המועברים אליו על ידי ראש הדסק 45 ימים לפני מועד הדיון בוועדה. מרכז הוועדה יוודא שבכל תיק קיימים הפרטים המלאים ויעביר את החומר לעיונם של חברי הוועדה הרלבנטיים, בהנחיית ראש הדסק, לקבלת חוות דעתם הכתובה עובר לדיון בוועדה.
- 2.2 חוות דעת הגורמים הרלוונטים לרבות מידע וחומר רלוונטי (ככל שקיים וניתן להעברה) תועבר בתוך 14 יום למרכזת הוועדה, תיק הבקשה וחוות דעתם של חברי הוועדה, יועברו לראש הדסק לבחינתה ובסמכותה לאשר בקשות המוגשות מכוח נוהל זה, בשים לב לחוות דעת חברי הוועדה וזאת ללא צורך בדיון בוועדה הבינמשרדית. ככל שיומלץ על ידי ראש הדסק לאשר הבקשה למעמד ארעי מסוג א/5 או רשיון ישיבת קבע, יועבר המקרה והמלצת ראש הדסק לבחינת החלטת מנהלת אגף אשרות ומעמד. החלטת ראש הדסק/מנהלת האגף כאמור, תינתן בתוך 14 יום.
- 3.2 במידה והוחלט על ידי ראש הדסק/מנהלת אגף אשרות ומעמד כי יש לאשר את הבקשה, תועבר החלטה בדבר אישור הבקשה בכתב למבקש, בציון האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל הטיפול בבקשות ועררים - 1.6.0001. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום הממוחשב, תוך ציון מס' הדואר הרשום.



רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة

תחום: אשרות	נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים
אשרות:	

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 6 מתוך 7 (מהדורה 16)
תאריך עדכון: 7 יוני 2022

4.ז בכל מקרה אחר, שאינו אישור, תעביר ראש הדסק את הבקשה לדין בוועדה הבינמשרדית. מרכז הוועדה יעביר את סיכום התיק וחומר נדרש לעיון חברי הוועדה הרלוונטים וזאת לא יאוחר מ-6 ימים עובר לדין הוועדה.

ח. הדין בוועדה:

- 1.ח** במהלך הדין בוועדה תוצג תמצית הבקשה לחברי הוועדה על ידי ראש הדסק או מי מטעמה.
- 2.ח** לאחר הצגת המקרה, חברי הוועדה יתייחסו לבקשה, ויציגו את עמדתם בנוגע לבקשה.
- 3.ח** לאחר שתוצגנה עמדותיהם של חברי הוועדה, תרוכז המלצתם, לרבות חוות הדעת הכתובות שהועברו עובר לדין בוועדה בפרוטוקול הוועדה אשר ייערך על ידי מרכז הוועדה ותאושר בחתימתם.
- 4.ח** הפרוטוקול יכלול את תמצית הבקשה כפי שנדונה בוועדה, ציון החומר שעמד בפני חברי הוועדה (מסמכים, ראיונות, חוות דעת וכד'), המלצתם הסופית של חברי הוועדה וכן את הנימוקים להמלצתה הסופית של הוועדה. ככל שתהיינה הסתייגויות מיוחדות הן תוצגנה במסגרת הפרוטוקול.

ט. החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה:


- 1.ט** לאחר קבלת המלצתה הסופית של הוועדה, יכריע מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה.
- 2.ט** סיכום הדין יוכן ע"י מרכז הוועדה וזאת לאחר קיום התייעצות עם הלשכה המשפטית. הסיכום יכלול את פירוט העובדות אשר הובאו בפני הוועדה, פירוט המסמכים שצורפו כנספחים, ואת המלצת הוועדה.
- 3.ט** החלטתו המנומקת של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה תיחתם על ידו.

י. המשך הטיפול לאחר קבלת החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה:

- 1.י** החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה תישלח למבקש בדואר רשום וכן לידיעת הלשכה הרלוונטית, תוך עדכון גיליון רישום ממוחשב, לרבות ציון מספר הדואר הרשום.
- 2.י** במקרים בהם סורבה הבקשה, תצוין בשולי החלטה האפשרות להגשת ערר לבית הדין לעררים בירושלים, מכוח סעיף 13 כג לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952. היה והמבקש מחזיק ברישיון ישיבה תקף, וככל שאינו זכאי להארכת הרישיון מכוח נוהל אחר, יש להודיעו על גבי החלטה כי תוקף רישיונו יבוטל. יועבר דיווח למינהל אכיפה זרים.
- 3.י** התיקים אשר נדונו בוועדה והוכרע עניינם יוחזרו ללשכה באמצעות המטה.

יא. הארכת רישיון ישיבה שניתן מטעמים הומניטאריים לאחר דין בוועדה הבינמשרדית, תיעשה על ידי ראש צוות (א"כ צוין אחרת בהמלצת הוועדה ולאחר עריכת ראיון ובדיקה כי לא השתנו הנסיבות מאז אושרה

מספר נוהל: 5.2.0022
דף 7 מתוך 7 (מהדורה 16)
תאריך עדכון: 7 יוני 2022

תחום: אשרות	 רשות האוכלוסין וההגירה Population & Immigration Authority سلطة السكان والهجرة
נושא: ועדה בינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים	

הבקשה). ככל שבמהלך תקופת הרישיון, חל שינוי נסיבות אשר לדעת ראש צוות ובאישור מנהל הלשכה אינו מאפשר הארכת הרישיון, יועבר התיק להחלטת ראש הדסק באם להאריך תוקף הרישיון או להעביר לבחינה מחודשת של הוועדה הבינמשרדית.

יב. ככלל, בקשה לשדרוג מעמד לרישיון ישיבת קבע מטעמים הומניטאריים, תוגש לאחר שהמבקש שהה תקופה רצופה בת 10 שנים לפחות ברישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 שניתן בהתאם לנוהל זה.

במקרים הומניטריים שעברו מנהלי הפסקת ההליך המדורג לדיון בוועדה בהתאם לנוהל מספר 5.2.0017 ונוהל מספר 5.2.0019, תימנה תקופת השהייה במעמד של רישיון לישיבת ארעי א/5 שניתן במסגרת ההליך המדורג והארכתו עד להחלטת הוועדה - בתוך תקופת עשר השנים האמורות, ובתנאי שמשך תקופת המעמד שניתן מטעמים הומניטריים מכוח החלטת הוועדה, לא יפחת מחמש שנים.

בשים לב לאמור בס' 2' לנוהל זה, בסמכות מנהלת אגף אשרות ומעמד לאשר בקשה לשדרוג המוגשת על פי ס' זה ללא צורך בדיון בוועדה הבינמשרדית. בכל מקרה אחר שאינו אישור, תעביר מנהלת אגף אשרות ומעמד את הבקשה לדיון בוועדה הבינמשרדית.

יחד עם זאת, ככל שהוגשה בקשה לשדרוג מעמד בטרם חלוף 10 שנים ונטען כי חל שינוי נסיבות וקיימות נסיבות חריגות המצדיקות שדרוג מעמד - הבקשה תבחן ע"י ראש הדסק להעברת התיק לדיון בוועדה עוד בטרם חלוף התקופה.

יג. תחולה:

בקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן – תטופלנה בהתאם לתנאי נוהל זה.

יד. החוק וסעיפיו

- 1.ד. חוק הכניסה לישראל תשי"ב – 1952.
- 2.ד. תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד – 1974.

טו. נספחים

[אש/24](#)

[אש/123](#)

נספח 5

פניית העותרות מיום 08.01.24

עמ' 67

08.01.2024

עו"ד דניאל סלומון
יועץ משפטי רשות האוכלוסין וההגירה
danielso@piba.gov.il באמצעות דוא"ל:

לכבוד:
מר אייל סיסו
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
Eyalsi@piba.gov.il באמצעות דוא"ל:

שלום רב,

הנדון: הערות ארגוני זכויות אדם לתיקון לנוהל 5.2.002 העוסק בעבודתה של הוועדה הבינמשרדית ומתן מעמד על בסיס טעמים הומניטריים- דרישה דחופה לתיקון הנוהל

אנו, שורת אירגוני זכויות אדם המייצגים אוכלוסיות שאינן מחזיקות באזרחות ישראלית: מבקשי מקלט, פליטים מוכרים, מהגרים ומהגרות, קורבנות לסחר בבני אדם, נשים מהגרות שנקלעו לזוגיות אלימה, מחוסרי אזרחות, קרובים של אזרחים ישראלים, קטינים בלתי מלווים ומקרים הומניטריים חריגים נוספים, פונים בדרישה בהולה זו לערוך תיקונים מהותיים ב"נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים" (5.2.002) (תאריך עדכון 4.12.23) (להלן: "הנוהל החדש"). כפי שיפורט בהרחבה, דווקא בתקופת מלחמה אשר השפעתה כידוע אינה פוסחת על איש מן החיים ומתגוררים במדינת ישראל, וללא הליך שיתוף מקדים, הודיעה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות") על שורה של תיקונים שכל אחד מהם, וודאי הצטברותם, הופכת את עצם הגשת בקשה על פי הנוהל (להלן: "בקשה הומניטרית") לכמעט בלתי אפשרית. כפי שיפורט להלן, חלק מהחסמים סותרים חזיתית חקיקה ופסיקה, חלקם מציבים חסמים כלכליים ובירוקרטיים המטילים נטל בלתי סביר ובלתי מידתי על המבקשים, ולחלקם לא יכולה להיות כל הצדקה למעט התכלית הפסולה של הרתעת מבקשים מפניה בבקשה על פי נוהל זה.

בעמודים הבאים נציג תחילה הערות כלליות לגבי אוכלוסיית היעד של הנוהל והצורך בקציבת מועדים למשך הטיפול בבקשות המוגשות לפיו. לאחר מכן נתייחס בפירוט לקשיים המשפטיים העולים מן הסעיפים המתוקנים ונציע תיקונים במקום שבו הדבר נדרש. לאור היקפה המשמעותי של הפניה, ולנוחותכם, רשימה מפורטת של השינויים הנדרשים בנוהל המתוקן מצורפת ומסומנת נספח 1.

אורך הפניה, אותה אתם מתבקשים לראות כמיצוי הליכים טרם פניה לערכאות, נגזר ישירות מן ההיקף הדרסטי של התיקונים שהופיעו בנוהל החדש.

מבוא וטענות כלליות

הפרופיל הייחודי של מגישי בקשות מטעמים הומניטריים

1. רבים מבין המבקשים הפונים על-פי הנוהל ההומניטרי הם אנשים קשי יום ופגיעים במיוחד. יש בהם מי שהובאו לישראל כקורבנות לסחר בבני-אדם או החזקה בתנאי עבדות, או אנשים שבעת שהייתם בישראל נפלו קורבן לעבירות כאלה או עבירות אחרות. לרבים אין עוגן בישראל בדמותם של בני-משפחה שתומכים בהם, כך למשל צעירים שהגיעו לישראל כקטינים לא-מלווים. יש בהם מתמודדי בריאות ומתמודדי נפש. לרבים אין את היכולת לשכור לעצמם שירות משפטי, לעיתים הבקשה מוגשת בסיועם של עובדים סוציאליים או לבד. חשוב להזכיר מושכלות יסוד – שיקולים הומניטריים אינם בגדר מעשה



חסד שלפנים משורת הדין, אלא הם חלק מן הדין עצמו (ר' עע"ם 8611/08 זולדי נ' שר הפנים (27.2.2011), פס' 12 לדבריה של כב' השופטת ארבל, וערר (י-ם) 3048-20 עזרא נ' משרד הפנים (9.12.20) פס' 12). באותה מידה, חייבת הרשות, בדיונה בבקשות מטעמים הומניטריים לעמוד בחובת ההגינות ובכל כללי המינהל התקין המחייבים אותה ברגיל. בהקשר הנדון כאן נדגיש שהליכים לרכישת מעמד אסור שיהיו "מסע התשה ללא תוחלת" (לשון השופטת ביניש בבג"צ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 481, 489) וכן שהפסיקה הזהירה מפני הצבת חסמים פרוצדורליים כבדים מדי על דרכם של מבקשים (בג"צ 10533/04 ויס נ. שר הפנים (28.6.2011) (פס' 40). דברים אלה יפים במיוחד כאשר עסקין בהליכים הומניטריים שבהם נדונים מקרים אנושיים יחודיים, ושיש בהם השפעה מכרעת על חייהם של פרטים, של משפחות ושל ילדים (ר' דברי כב' השופטת ארבל בעע"מ 9890/09 נוואה נ. משרד הפנים, (11.7.2013) (בפס' 4).

העדר לוחות זמנים מחייבים למתן החלטות

2. רכיב חיוני הבולט בהעדרו בנוהל המתוקן הוא קביעת סד זמנים מחייב לטיפול בבקשות, בכל שלב ושלב וכן למתן החלטה בבקשה. רק במקרה אחד, בו נתון המבקש במעצר, קובע הנוהל לוח זמנים חלקי (רק לגבי החלטה בדבר דחיית הבקשה או אופן המשך הטיפול בה, ר' בסעיף ג.5).
3. בניגוד לחירות שנוטלת לעצמה הרשות, לבצע את מלאכתה באיטיות וללא לוח זמנים מחייב, נקבעים לוחות זמנים מחייבים דווקא למבקשים בנושאים שונים (כך למשל לעניין הגשת ערר פנימי, ר' סעיף ג.8; לעניין תוקף התעודות שעליהם להציג, ר' סעיף ה.4.ט; לעניין השלמת מסמכים חסרים בסעיף ה.6; לחובה לתאם תור לצורך חידוש רישיון כשהרשות מתמהמהת בהחלטתה בסעיף ה.11. ועוד). חוסר האיזון בולט במיוחד נוכח העובדה שהרשות היא שחבה חובת הגינות כלפי המבקשים וחובתה להחליט בבקשותיהם במהירות הראויה (דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי**, כרך א 407 (2010); בג"צ 6300/93 **המכון להכשרת טוענות בית הדין נ' השר לעניני דתות**, (10.8.1994); בג"צ 4630/17 Tagal נ' שר הפנים, (25.4.2021), בפס' 16 לפסק-דינה של כב' הנשיאה חיות (כתוארה דאז).
6. היעדר מוחלט של לוחות זמנים מחייבים לעבודת הרשות חמור במיוחד נוכח העובדה שמזה שנים מורה מבקר המדינה לרשות האוכלוסין לקבוע זמן מירבי לביצועו של כל שלב ושלב בהליך. דיונים בנושא זה נערכו כבר לפני עשר שנים (במרץ 2013) ובדו"ח שנתי 67 שפורסם בשנת 2017 קבע המבקר שלמרות דיונים אלה:

"... נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה את משכם המרבי של כל שלבי הליך הטיפול בבקשות לדיון בוועדה ההומניטרית. כפי שיפורט להלן, לעתים משך שלבי הטיפול של הוועדה ההומניטרית בבקשות היו ארוכים מהסביר ולעתים עיכבו את מועד תחילת מימוש זכויותיהם של המבקשים" (שם בעמ' 1060).

7. בעמ' 1020 הגדיר המבקר את השיהוי בטיפול הבקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית כ"שיהוי חמור". בית הדין לעררים באחד המקרים שבא לפניו קבע שמדובר ב"התנהלות אשר קשה למצוא לה אח ורע במקומותינו" וציין שהשיהוי בעבודת הרשות עצמה והפגיעה במבקשים בעטיה, צריכים להיות חלק מן השיקולים כאשר העניין מובא סוף סוף להכרעה (ערר (י-ם) 3324-20 פלונית נ' משרד הפנים, 25.8.2021 בפסקה 27).



8. עוד יצויין שבדו"ח שנתי מס' 49 של נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה אשר פורסם לאחרונה (בחודש יוני 2023) תופסת רשות האוכלוסין וההגירה את המקום הרביעי, הלא-מכובד, ברשימת הגופים הממשלתיים שעליהם הוגש המספר הרב ביותר של תלונות. חלק ניכר מן התלונות נסב על עיכובים בטיפול בבקשות ובפניות. **73.3% מכלל התלונות שהוגשו בתחום השירות לציבור ושלנציבות היתה סמכות לברון, נמצאו מוצדקות** (בעמ' 83). הנציבות העירה שמדובר בליקוי מתמשך, למרות שנערכה ביקורת בתחום זה בדיוק גם בשנה הקודמת (בעמ' 92).

9. הנוהל המתוקן מוסיף ומעביר את נטל הנזקים כתוצאה ממחדל הרשות להחליט בבקשות תוך זמן סביר אל כתפיהם של המבקשים. הקביעה החדשה והמזקת בסעיף ה-10 (ר' פירוט להלן) לפיה הגשת בקשה הומניטרית גורמת לביטול הרישיון שהיה בידי המגיש בעת הגשת הבקשה ולמתן רישיון תייר שאינו מאפשר פרנסה לקיומו של המבקש, היא דוגמא מובהקת לכך. דוגמא נוספת היא הדרישה בסעיף ה-11 לפיה על המבקשים לבקש הארכת רישיון הישיבה שלהם מדי חצי שנה, לשלם אגרה ואף לכתוב מכתב הסבר האם חל שינוי בנסיבות מאז הוגשה הבקשה.

10. **התיקון הנדרש: קציבת מועדים סבירים לשלבים השונים בטיפול בבקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים לרבות בקשות לשדרוג רישיון שניתן על פי הנוהל (מב\1 לא\5 וממעמד ארעי למעמד קבע).** במקביל, על מנת למתן את הפגיעה במבקשים כתוצאה מהתמשכות הליכים אנו מציעים לקבוע כי בזמן ההמתנה להכרעה יוארך רישיונם של מבקשים מידי שנה, ולא מידי חצי שנה כפי שנקבע בסעיף ה-11.

התייחסותנו לסעיפים המתוקנים על פי סדר הופעתם בנוהל:

11. **סעיף ג.2. לנוהל החדש** קובע כי ככלל, מבקש שנתנה בעניינו החלטה מנהלית המסרבת בקשה להסדרת מעמד יידרש לצאת מישראל בטרם תבחן בקשתו להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים. סעיף זה, המחליף את סעיף ה-1 בנוהל הקודם מרחיב באופן משמעותי את המקרים בהם תידרש יציאתו של מבקש מהארץ כתנאי לבחינת בקשה, שכן בעבר הדבר נדרש רק במקרים בהם נדרשה יציאתו של מבקש מישראל בפסק דין.

12. על הרשות לקחת בחשבון כי מדובר בנוהל שיורי להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים, של מי שאינם עומדים בתנאיהם של נהלים ייעודיים, וברור מאליו כי בקרב אלה יהיו אנשים שהגישו בקשה במסגרת נוהל כזה או אחר ונדחו, במיוחד מאחר שברובם של המקרים מדיניות הרשות אינה מאפשרת ככלל הגשה של בקשה הומניטארית לצד בקשות מכוח נהלים ייעודיים.

13. גם על פי פסיקת בית המשפט טרם הרחקתו של אדם מישראל, הרשות מחויבת להתחשב בשיקולים שונים, וביניהם שיקולים הומניטריים. בעמ"מ 8101-15 **צגטה נ' שר הפנים** (28.8.2017) קבע בית המשפט העליון כי על הרשות "להתחשב גם בשיקולים אשר עשויים להצדיק הימנעות מהרחקה. [...]. שיקול נוסף הוא טעמים הומניטריים או אחרים אשר עשויים להצדיק הימנעות מהרחקתו של אדם (בג"ץ 1764/99 אבו-מעמר, ראש שבט אל עזאזמה נ' שר הפנים, פס" 5 (21.3.1999)).



14. נוסף על כך, בהינתן כי הרשות חוזרת בה מהחלטותיה, בהחלטתה או על בסיס החלטה שיפוטית, באופן תדיר כאשר אלו מובאות לבחינת הערכאות¹ קשה להצדיק הסתמכות מוחלטת על החלטה מנהלית מוקדמת, שלא עברה ביקורת שיפוטית, בקביעה אילו מקרים יעברו את מסננת חסם הסף. זאת בניגוד לנוסח הקודם של הנוהל אשר התנה את הטיפול בבקשה במסגרת הנוהל ביציאת המבקש מישראל רק במקרים בו קיים פסק-דין הדורש את יציאתו.

15. אמנם במסגרת הסעיף המתוקן מציין כי במקרים חריגים ניתן להתייעץ עם מנהל המרחב אך זהו אינו פתרון הולם נוכח מגוון המקרים הרבים שעשויים למצוא עצמם במלכודו של הסעיף והפגיעה העצומה שתיגרם להם באם תעמוד הרשות על מימושו של נוסח הנוהל ולא להחיל עליהם את החריג: מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה אך חוששים לשוב לארצם או שכלל אינם נדרשים לשוב לארצם תחת מדיניות אי הרחקה, קשישים אשר אינם עומדים בנהל "הורה קשיש", אמהות לקטינים אזרחי ישראל אשר אינן עומדות בדרישות נוהל הפסקת הליך או נוהל אלימות, קטינים אשר אינם עומדים בדרישות נהלים המסדירים מעמד של קטינים נלווים, נינים של יהודים ועוד.

16. עוד, תיקון זה אינו עומד במבחן המידתיות. אין מחלקות כי מטרת הרשות – מניעת ניצול לרעה של נהליה – ראויה היא. ואולם אוי לנו אם נפגע בזכויותיהם של כלל המבקשים, שלגביהם אין כל חשש של ניצול לרעה של הנהלים, כדי לממש מטרה זו (ר' בג"ץ 2597/99 מקרינה ואח' נ' שר הפנים (31.5.04)).

17. האמצעי שנבחר הוא האמצעי הפוגעני ביותר – התניית בחינת הבקשה ביציאת המבקש מישראל במידה וקיימת בקשה להסדרת מעמדו אשר סורבה בעבר. ישנם אמצעים אחרים רבים להבטחת מטרה זו – בראשם הנוסח הקודם של הנוהל אשר דרש יציאה של המבקש רק במקרה של פס"ד הדורש זאת. שנית, יכולה הרשות לקיים בחינה ראשונית מהירה של הבקשה והעילות העולות ממנה ועל בסיס בחינה זו להחליט כיצד יש להמשיך ולטפל בה.

18. בדרישת הרשות מהמבקשים לצאת מישראל אין כל תועלת ציבורית. מדובר באנשים ללא אמצעים כלכליים לרוב, לעיתים רבות ללא ייצוג, רבים מהם קשישים, קטינים, נפגעות אלימות, סובלים ממחלות קשות, קרובי משפחה של אזרחים ישראלים, הורים לקטינים אזרחי המדינה והרשימה נמשכת. אלה מבין המבקשים להם יש אמצעים כלכליים או יכולת רטורית עשויים להצליח להיכנס בגדרי החריג בנהל או לפנות לערכאות, אך מדובר במתי מעט.

19. בנוסף לכך, הנהל המעודכן אינו מתיישב עם מדיניות הרשות בנהלים אחרים המאפשרים לזרים השוהים בישראל שלא כדין להגיש בקשות בעודם בישראל.²

¹ ר' דו"ח מבקר המדינה 67 שמצא שבמחצית מהמקרים בהם ניתנו פסקי-דין בשנת 2015, הרשות החליטה לערוך בירור נוסף של הבקשה. בנוסף ר' דו"ח שנתי בתי הדין לאוכלוסין והגירה 2021 שפורסם על ידי משרד המשפטים שם נמצא כי ב-2021, ב-374 תיקים בהם לא התקיים דיון בערר ניתן פסק דין המורה על השבת ההחלטה לבחינת המשיב. בנוסף בעוד 253 בהם כן התקיים דיון ניתן פסק דין המורה על השבת ההחלטה לבחינה מחודשת על ידי המשיב (ר' עמ' 25 לדו"ח).

² ראו סעיף ג.12 לנוהל מתן מעמד לזר הנשוי לאזרח ישראלי 5.2.0008: "במידה והוגשה בקשה לפי נוהל זה למעמד עבור מוזמן השוהה בישראל שלא כדין, לא יורחק המוזמן עד לקבלת החלטה בבקשה. "וסעיף ב.10. לנוהל מתן מעמד חיים משותפים 5.2.0009: "במידה והוגשה בקשה לפי נוהל זה למעמד עבור מוזמן השוהה בישראל שלא כדין, לא יורחק המוזמן עד לקבלת החלטה בבקשה ובלבד שהבקשה הוגשה. " גם לשון סעיף ג.1.ד.3) "לנוהל טיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה" 1.6.0001 מכפיפה את הדרישה ליציאתו של מבקש לכך שקיים פסק דין הדורש את יציאתו.

20. נוסחם של נהלים אלה משקפים את ההלכות שנקבעו במסגרת בגצ 2355-98 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נ"ג(2) 728 ועת"מ (תל אביב-יפו) 1163-05 אבנר אורן נ' משרד הפנים (07.04.05) שם נקבע כי מדיניות משרד הפנים, המחילה באופן גורף דרישה ליציאה מן הארץ על בני זוג זרים, השוהים בישראל שלא כדין, עד שתבחן בקשת בני זוגם הישראלים להסדרת כניסתם לישראל ומעמדם בה, אינה עומדת במבחן המידתיות ועל כן דינה להתבטל.

21. **התיקון הנדרש: להותיר את נוסחו הקודם של הסעיף אשר דרש יציאה של מבקש רק במקרה שקיים פסק דין הדורש את יציאתו ולפרט את אופן הבחינה של מקרים חריגים לסעיף.**

22. **סעיף ג.3. לנוהל החדש** קובע שמבקש, שבקשתו למעמד על פי הנוהל התקבלה, לא יוכל לזכות מכוחו כל קרובי משפחה, בכל עת, בכל רישיון ישיבה; ואף מחייב את המבקש לחתום מראש על מעין "כתב ויתור" לפיו ידוע לו שקבלת מעמד לפי הנוהל לא תקנה לו כל זכות לבקש מעמד עבור בני משפחה נוספים, בכל מועד שהוא. משמעותו של הסעיף היא שלילה מראש של זכויות המעוגנות בדין והוא עומד בניגוד לעקרונות וערכי יסוד בשיטת המשפט בישראל: עקרון טובת הילד, ערך שלמות התא המשפחתי והזכות החוקתית לחיי משפחה.

23. ראשית, הסעיף סותר את הכלל הקבוע בתקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974 לפיו ילד שנולד בישראל למי שאינו אזרח ישראלי וחוק השבות לא חל עליו, מעמדו יהיה כמעמד ההורה שאיתו הוא חי בישראל (ר' עע"מ 5569/05 משרד הפנים נ' עויסאת ואח' (10.8.2008)). משמעותה של תקנה 12 היא שלא זו בלבד שמבקש שבקשתו למעמד על פי הנוהל התקבלה, יכול לזכות מכוח מעמדו מעמד לילדו שנולד בישראל, אלא שהרשות תיתן לילד רישיון זהה לזה של ההורה.

24. על תכליתה של תקנה 12 והערכים שבבסיסה עמד בית המשפט בעליון בבג"ץ 979/99 קרלו (קטיין) נ' שר הפנים (23.11.1999), פס' 2:

"ימה היא התכלית העומדת בבסיס תקנה 12? נראה כי המצב אותו ראה מחוקק המשנה נגד עיניו, ואשר אותו ביקש למנוע, הינו יצירת נתק או פער בין מעמדו של הורה אשר ישיבתו בישראל היא מכוח חוק הכניסה לישראל, לבין מעמדו של ילדו אשר נולד בישראל, ואשר עצם לידתו בארץ איננה מעניקה לו מעמד חוקי בה. ככלל, שיטתנו המשפטית, מכירה ומכבדת את הערך של שלמות התא המשפחתי ואת האינטרס של שמירה על שלום הילד, ולפיכך יש למנוע יצירת פער בין מעמדו של ילד קטיין לבין מעמדו של הורו המחזיק בו או הזכאי להחזיק בו..." (הדגשות אינן במקור)

לכן נקבע שבהפעלת שיקול דעתו בעת טיפול בבקשה שהוגשה לפי תקנה 12, על שר הפנים: "ליתן משקל משמעותי וניכר לטובת הילד ולשלמות תאו המשפחתי.

25. יודגש כי תקנה 12 חלה לגבי כל מעמד. כך, בין אם מדובר בתושב קבע, במי שמחזיק ברישיון ישיבה ארעי א, או רישיון מסוג ב/1 (או כל רישיון אחר), ילדו שנולד בישראל יקבל את אותו המעמד (ר' בג"ץ 979/99 קרלו (קטיין) נ' שר הפנים (23.11.1999), פס' 2; ערר (י-ם) 5591-18 פלוני נ' משרד הפנים (7.1.2019). לרשות אין כל סמכות להתנות בנוהל על חקיקת משנה, ולקבוע בו כי הוראות תקנה 12 לא יחולו על

מבקשי ובעלי מעמד מטעמים הומניטריים (עת"מ (מנהלי חיפה) 60748-04-21 פלוני נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה (נבו 09.08.2021).

26. די באמור כדי להצדיק את ביטול הסעיף. אך היקף הפגיעה שלו בזכויותיהם של אנשים שהרשות כבר החליטה שמתקיימים בעניינם טעמים הומניטריים מיוחדים שמצדיקים מתן מעמד בישראל, רחב בהרבה מהמקרים החופפים לתקנה 12. המשמעות המעשית של הסעיף היא, למשל, שמבקשת שקיבלה מעמד מטעמים הומניטריים, אפילו אם מדובר במעמד קבע, והכירה בן זוג שאינו אזרח ישראלי, תהיה מנועה מלבקש לקיים איתו זוגיות וחי משפחה. יודגש שמדובר במצבים שבהם מבקש המעמד לא יכול היה לצרף את קרוב משפחתו מלכתחילה בעת הגשת הבקשה שלו, בין אם משום שהקשר עדיין לא נוצר ובין אם משום שבעת הגשת הבקשה הקרוב החזיק ברישיון ישיבה שרק בהמשך פג.

27. מדובר בשלילה גורפת של הזכות החוקתית לחיי משפחה ואף של הזכות לבקש לממש אותה, ללא תכלית ראויה נראית לעין וממילא באופן לא מידתי. הזכות לחיי משפחה הוכרה בפסיקה כזכות יסוד הנגזרת מהזכות החוקתית לכבוד האדם, והיא ניתנת לכל אדם השוהה בישראל, לרבות מי שנכנס אליה שלא כדין (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, סד(3) 122 (2011)). החסם הגורף שמציב הסעיף עלול לפגוע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות לחיי משפחה של בעלי מעמד הומניטרי, ביניהם תושבים ארעיים ותושבי קבע בישראל, ועל כן, מדובר בפגיעה שאינה חוקתית.

28. דרישת הסעיף כי מבקש מעמד מטעמים הומניטריים יוותר מראש על כל טענה לזכאות לבקש מעמד עבור כל בן משפחה שלו, בכל זמן שהוא, למעשה מעמידה את המבקש במלכוד שאין ממנו מוצא, שכן בקשתו לקבלת מעמד שייתן מזור לנסיבותיו ההומניטריות המיוחדות כרוכה בויתורו על הזכות לחיי משפחה ועל האוטונומיה שלו לעצב את חייו ואת תאו המשפחתי.

29. **התיקון הנדרש: ביטול ההנחיה הקבועה בסעיף לאור העליונות הנורמטיבית של הפסיקה הקיימת בנוגע לזכות לחיי משפחה, עקרון טובת הילד ולתקנות הכניסה לישראל על הנחיות פנימיות של הרשות.**

30. **סעיף ג.4 לנוהל החדש** קובע כי בכל שלב ניתן יהיה לזמן את המבקשים לראיון, לדרוש מסמכים נוספים, לבצע בדיקות או לדרוש הפקדת ערבות בהתאם לנוהל ערבויות הכללי (5.1.0004). זאת כאשר בגרסאות הקודמות של הנוהל לא הייתה כל הנחיה המאפשרת דרישת הפקדת ערבות כתנאי לטיפול.

31. סעיף זה מקנה לרשות סמכות החורגת מן הסמכות שהפקיד בידיה המחוקק. חוק הכניסה לישראל מקנה לשר הפנים סמכות לדרוש הפקדת ערבות כתנאי למתן אשרה או רישיון (ס' 6 (1) לחוק הכניסה לישראל) ולא כתנאי לבחינת בקשה. מכאן כי ההנחיה לפיה בכל שלב בבחינת בקשה לפי נוהל זה רשאית הרשות לדרוש הפקדת ערבות אינה מקיימת את עיקרון חוקיות המנהל ודינה בטלות. הדבר אף עולה מנוהל הערבויות הכללי (5.1.0004) אליו מפנה סעיף ג.4 לנוהל החדש בו מצוין, כבר בסעיף א, כי הרשות מוסמכת לדרוש ערבות בשני מקרים; הראשון, כתנאי לאישור בקשה ולא כתנאי לבחינתה והשני "כתנאי לעמידה בתנאיה של החלטה מנהלית." מכאן כי לכל היותר ניתן לדרוש ערבות כתנאי לקבלת אשרה לאחר אישור בקשה להסדרת מעמד לפי הנוהל ולא "בכל שלב."

32. מעבר לשאלת הסמכות, סעיף זה מצטרף לשורה של תיקונים מכבידים אשר יקשו על מבקשים, לרוב במצב כלכלי קשה לממש את זכאותם למעמד על פי הנוהל. בהינתן כי לרשות מסורה סמכות לדרוש



ערבות כתנאי למתן רישיון, מי שידרשו להפקיד ערבות הם בהכרח מי שיימצא כי קיימות בעניינם נסיבות הומניטריות המצדיקות מתן מעמד בישראל.

33. במצב זה, ובדומה לטענותינו שלהלן ביחס לסעיף ה' 10 (ביטול רישיון קיים והחלטתו ברישיון ב' 21) מוטלת סנקציה על מי שהרשות מצאה כי בקשתו להסדרת מעמד **אינה בקשת סדק**. זוהי תוצאה אבסורדית אשר אינה מקיימת את מבחני המידתיות שכן אין קשר רציונלי בין התניית מתן רישיון בהפקדת ערבות לבין מטרתה של הרשות, כפי שניתן להבינה ממכלול התיקונים, להפחית את כמות הבקשות ללא עילה שמוגשות לפתחה.

34. **התיקון הנדרש: יש למחוק מן הסעיף את ההנחיה לפיה בכל שלב ניתן לדרוש מן המבקשים הפקדת ערבות.**

35. **סעיף ג.7 לנוהל החדש** קובע כי עם קבלת החלטה על דחיית בקשה להסדרת מעמד על פי הנוהל, יבוטל רישיונו של המבקש לאלתר. זאת בעוד שהנוהל בנוסחו הקודם קבע שכאשר נדחתה בקשה נשלחה הודעה למבקש לפיה "תוקף רישיונו יבוטל" (בסעיף י.2). משמע – המבקש הוזהר שלאחר הדחייה צפוי ביטול עתידי של הרישיון ואילו הנוהל החדש מורה על ביטול מיידי.

36. הביטול המיידי של הרישיון עם קבלת ההחלטה פוגע במבקשים וביכולתם להעמיד את החלטות הרשות במבחן השיפוטי. מעת שניתן רישיון, קם לאדם, אינטרס של ציפיות שהרישיון יעמוד בתוקפו לפחות למשך התקופה שלה ניתן (נוכח התמשכות ההליכים בבקשות הומניטריות, בהתאם לסעיף ה' 10 יוארך הרישיון בכל פעם לתקופה של שישה חודשים). מועד פרסום ההחלטה מקרי – הוא עשוי להיות בתחילת תקופת הרישיון, באמצעה או בסופה ולעיתים לאחר שנים רבות במהלכן החזיק בו המבקש. אף אם לא מוצדק לחדש את הרישיון של מי שבקשתו נדחתה למשך חודשים ארוכים לאחר הדחייה, הביטול המיידי גורם לנזק ממשי.

37. תוצאת הדברים היא שמבקשים צפויים למצוא עצמם במפתיע, וללא אזהרה מוקדמת, כשוהים בלתי חוקיים, למרות שנקטו בכל ההליכים הקבועים בדיון, הם משתפים פעולה עם הרשות והכל כאשר מדובר בהחלטות שאינן חלוטות. בכך יש לפגוע בעצם זכות להשיג על ההחלטה – מי שיבקש לממש את זכותו החוקית להגיש ערר, יאלץ לעשות זאת כשהוא חסר מעמד. בכך יוצר הנוהל, שלא כדיון, **חסם שמכביד על הזכות לערור**.

38. גם **נוהל הטיפול בבקשות והעררים 1.6.0001** אינו קובע שהגשת ערר מאריכה את רישיון הישיבה של העורר, אלא להיפך – מי שבקשתו סורבה, נדרש לעזוב את ישראל והגשת הערר אינה מונעת השמה במשמורת או הרחקה (בסעיף א.2). תוצאת הדברים היא שמבקשים רבים נאלצים לפנות לבית-הדין לעררים או לבית המשפט המחוזי ולבקש צו ביניים, וזאת כדי להקפיא את המצב ששרר טרם לקבלת ההחלטה ולממש את זכותם להגיש ערר פנימי על ההחלטה. שיטה זו של הרשות, גורמת להגשת הליכים משפטיים מיותרים שמכבידים שלא לצורך על המערכת ומאלצת את הפונים, גם אם ידם אינה משגת, להיעזר בשירות משפטי.

39. בתי המשפט התייחסו לפגיעה בזכויות הבסיסיות ביותר: לחיים, לבריאות, לקיום בכבוד, שנגרמת למי שאוחז ברישיון שמקנה לו זכויות, מביטול מיידי של אותו רישיון. כך בבר"מ 8557/19 **פלוני נ' רשות האוכלוסין** (13.2.20):

"אני סבור כי מאזן הנוחות נוטה לטובת המערער כך שהרישיון א/5 שהחזיק משך 4-5 שנים לפני ביטולו – יושב לו. כמתואר בחוות הדעת, ההשלכות האפשריות להפסקת הטיפול הרפואי מכוח הביטוח הממלכתי שהמערער נהנה ממנו עד כה – גם אם אין מדובר בתוצאות ודאיות – הן קשות, וחלקן דומה – בלתי הפיכות. גם בית המשפט לעניינים מינהליים עמד על ההיגיון בשמירה על רצף טיפולי למי שכבר החל לקבל טיפול רפואי מסוג מסוים... מצב הדברים שבו אדם מחזיק ברישיון א/5 כמעט 4 שנים וזה מבוטל ונלקח ממנו כבר במועד ההחלטה הוא בגדר חריג המאפשר מתן סעד זמני גם אם מדובר ב"צו עשה".

40. אך כאמור עצם אילוצם של מי שהחזיקו ברישיון תקף וזה בוטל באופן מיידי, מבלי שניתנה להם האפשרות להעמיד את ההחלטה לבחינה אפילו במסגרת ערר פנימי, לפנות לערכאות על מנת לשמור על הזכויות בהן החזיקו עד לקבלת ההחלטה, מהווה נטל בלתי סביר.

41. דברים אלו נכונים ביתר שאת לנוכח העובדה שבמקרים רבים בהם מוגשים עררים, הרשות חוזרת בה ומודיעה שתדון מחדש בהחלטתה (ר' פסקה 13 שלעיל וההפניות המצוינות שם). מי שמשלם את המחיר הם הפונים, שבינתיים רישיונות הישיבה שלהם מבוטלים, והם מאבדים את יכולתם להתקיים ואת רצף הזכויות שלהם על-פי דין.

42. **התיקון הנדרש:** יש להשיב את הנוסח הקודם ולהורות למבקש שבקשתו נדחתה שרישיון הישיבה שלו יבוטל. ניתן להוסיף הוראה לפיה הרישיון יבוטל בתוך 30 ימים. כך יקבל המבקש הודעה מוקדמת שתאפשר לו להתארגן ליציאה מישראל או, אם ירצה בכך, לערוך על ההחלטה בתוך המועדים שנקבעו בחוק, הכל כשיש בידו רישיון תקף. בכך ניתן יהיה לקיים את חובת ההגינות של הרשות ביחס למי שמבקש להעמיד את החלטותיה בשבט הביקורת, ביחד עם הוראת סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לפיו ישיבתו של אדם בישראל תהיה על-פי רישיון ישיבה. בה בעת, יש לתקן את נוהל הגשת בקשות ועררים כך שגם בעת הגשת ערר פנימי, יהיה ביד העורר רישיון תקף לכל אורך ההליך והוא/היא לא יצטרכו לנהל את ההליך כשחרב גירוש ומעצר תלויה מעל לראשם.

43. **סעיף ג.13 לנהל החדש** קובע נסיבות שבהן הרשות רשאית, בכפוף לשימוע, לבטל לאלתר כל רישיון שניתן מכוח הנוהל. בין אותן נסיבות מנויות "אי עמידה בנהלים", "אי מסירה של מידע מלא ומקיף" ו"שימוש במסמכים מזויפים לצורך קבלת רישיון או מעמד" – גם במסגרת בקשות קודמות.

44. ביטול רישיון ישיבה שכבר ניתן כרוך בפגיעה קשה בזכויות יסוד (ר' התייחסותנו לסעיף ג.7 לנהל החדש שלעיל). כדי שהביטול יעמוד בדרישות ההגינות, הסבירות והמידתיות, צריכות להתקיים ראיות ברורות וחד משמעיות שבעליו הפר את תנאיו, או שקיימת הצדקה כבדת משקל אחרת. הביטויים "אי עמידה בנהלים" ו"אי מסירה של מידע מלא ומקיף" הם ביטויים ערטילאיים שמקנים לעובד הרשות שיקול דעת בלתי מוגבל לפגיעה בזכויות יסוד, ללא קריטריונים ברורים. נוסח זה צפוי להוביל להחלטות שרירותיות ומפלות, שכן כל פקיד יקבע על דעת עצמו מהם הנהלים שהפרתם מצדיקה ביטול רישיון, ומהו מידע מלא ומקיף שנדרש מבעל המעמד ההומניטרי למסור מבעוד מועד. נוסח זה גם מפר את חובת הרשות לפעול בהגינות ובשקיפות – כיצד בעל המעמד ההומניטרי לדעת מהם "הנהלים" שמוטל עליו לעמוד בהם? כיצד עליו לדעת מהו פרט מידע שחובה עליו למסור, ושאי מסירתו תוביל לביטול רישיונו?

45. לצד זאת נזכיר שהנוהל ההומניטרי הוא נוהל שיורי, שנועד להסדיר את מעמדם בישראל של מי שיש טעמים מיוחדים לכך ואשר לא הוסדרו בנהלים אחרים. כלומר, מדובר בנוהל שבהגדרה הפונים אליו הם כאלה ש"לא עומדים בנהלים" אחרים, אבל ההצטרבות של הנסיבות שלהם מצדיקה מתן מעמד מטעמים הומניטריים (ר' למשל עמ"נ (מינהליים י-ם) 26080-10-16 סרדנה נ' משרד הפנים (03.09.2017). הדבר גם מוגדר בסעיף ג.1. לנוהל. בנסיבות אלה העילה לביטול רישיון בשל "אי עמידה בנהלים" חוטאת לתכליתו של הנוהל ההומניטרי.

46. באשר לשימוש במסמכים מזויפים לצורך קבלת מעמד כעילה לביטול רישיון – כאמור, מעמד הומניטרי ניתן על בסיס מלוא הנסיבות הספציפיות של המבקש. גם אם שימוש במסמך מזויף לצורך קבלת המעמד ההומניטרי יכולה להצדיק את ביטולו, הדבר לא מתחייב וזהו שיקול שיש לקחת בחשבון על רקע מכלול הנסיבות.

47. לצד כל אלה יש לזכור שהאוכלוסיות שפונות אל הרשות בבקשה לקבלת מעמד הומניטרי שעליהם עמדנו לעיל הן אוכלוסיות מוחלשות, שייתכן שימסרו מסמכים מזויפים מבלי לדעת זאת. בנוסף, מדובר באוכלוסיות שבמקרים רבים נסיבות חייהן מאלצות אותן להשתמש במסמכים מזויפים או כאלה שהוצאו במרמה – כדי להתגונן מפני רדיפה, כדי לברוח ממדינה שבה נשקפת סכנה לחייהם, כדי להימלט ממחזיק בתנאי עבדות שמחזיק במסמכים המזהים של הבן אדם. הוספת הקריטריון של שימוש במסמך מזויף לצורך שלילת רישיון או מעמד כלשהו עלולה לעמוד בניגוד לתכליתו של הנוהל ההומניטרי ומתעלמת מנסיבותיהן של האוכלוסיות שאותן הוא נועד לשרת.

48. **התיקון הנדרש: יש למחוק מעל סעיף ג.13 את התיבות "אי עמידה בנהלים", "אי מסירה של מידע מלא ומקיף" ו"שימוש במסמכים מזויפים לצורך קבלת רישיון או מעמד".**

49. **סעיף ד.7** לנוהל החדש מונה מסמכים שיש להגיש כדרישת סף להגשת בקשה: תעודת לידה מקורית, מתורגמת ומאומתת כדון, שאי הגשתה תביא לדחיית הבקשה על הסף, ללא פתח לשיקול דעת; ועבור מבקש מעל גיל 14 תעודת יושר מקורית, מתורגמת ומאומתת כדון, כאשר בנסיבות מסוימות הוא יידרש להמציא מספר תעודות יושר, בהתאם למדינות שבהן שהה לאורך חייו.

50. דרישות אלה הן למעשה חסם מוחלט עבור רבים מקהילת הזרים בישראל אשר נסיבותיהם מצדיקות מתן מעמד מטעמים הומניטריים, ובמיוחד עבור אלה מהם המוחלשים ביותר – פליטים ומבקשי מקלט; אנשים החוסים תחת הגנה זמנית מפני הרחקה; קורבנות סחר בבני אדם, בין אם אלה הוברחו לישראל דרך גבול מצרים ובין אם דרך מעבר גבול מוכר; קטינים בלתי מלווים שנכנסו לישראל ללא ליווי אפטרופוס, או שהתייתמו או ננטשו בה; ומחוסרי אזרחות בפועל אשר אינם עומדים בקריטריונים של הנוהל הייעודי אך אינם מחזיקים באזרחות של מדינה מסוימת, ועל כן לא ניתן להרחיקם מישראל. רובם של המשתייכים לאוכלוסיות אלו נכנסו לישראל ללא מסמכים מזהים או תעודות רשמיות, משום שהגיעו לישראל בניגוד לרצונם או ללא תכנון מוקדם, או תוך מנוסה על חייהם וללא יכולת התארגנות; משום שעברו בדרכם לישראל במחנות העינויים בסיני – שם נבזזו מכל רכושם; או משום שמעולם לא החזיקו במסמכים מזהים. כידוע, מבקשי המקלט בישראל גם לא יכולים לפנות לשגרירויות מדינתם לצורך הנפקת המסמכים הדרושים, בשל החשש מרדיפת הרשויות, וגם למחוסרי האזרחות אין כתובת בנציגות דיפלומטית.



51. הדרישה מהמשתייכים לאוכלוסיות אלו להגיש מסמכים ממדינות המוצא נתונה לביקורת בפקיסה בהקשר של נהלים אחרים, ופעם אחר פעם נקבע כי אין לדחות על הסף בקשות למעמד של מי שאין בידו מסמכים ממדינת המוצא ואין בידו דרך להשיגם (ר' לדוגמה: (עמ"נ (י-ם) 32519-11-16 **האגוס נ' משרד הפנים** (4.9.2017); עת"מ (חיפה) 49098-10-14 **פלוני נ' משרד הפנים** (26.01.2015); עת"מ (בי"ש) 18865-09-13 **סייף אלדין עבדללה אברהים נ' משרד הפנים** (03.11.2013); ערר (י-ם) 1856-14 **וורוביובה ואח' נ' משרד הפנים** (17.9.2015); ערר (י-ם) 5016-15 **מסגנה נ' משרד הפנים** (3.7.2017); ערר (י-ם) 2320-14 **בול ואח' נ' משרד הפנים** (1.4.2015).

52. למעשה, הוספת מסמכי הסף החדשים מעקרת מתוכן את התחייבויות הרשות שניתנו, רק לאחרונה, במסגרת הדיונים בעת"מ (מינהליים י-ם) 31978-01-21 **היא"ס ישראל נ' משרד הפנים** (13.8.23) (להלן: "עניין היא"ס") והתיקונים שהרשות הכניסה בנוהל בעקבות ההליך. נזכיר כי עתירה זו עסקה בחסמי סף אחרים שהרשות הציבה בפני המבקשים מעמד בישראל מטעמים הומניטריים: הדרישה להצגת דרכון תקף לשנתיים כתנאי להגשת בקשה, ועילה לדחייה על הסף בשל "הסתננות". בעקבות העתירה והערות בית המשפט בדיונים בה, הרשות תיקנה את הנוהל כך שלדרישת הצגת הדרכון נוסף חריג, ובוטלה ההוראה לפיה בקשות "מסתננים" יידחו על הסף. דרישת תעודת לידה ותעודת היושר אינה אלא אותה הגברת בשינוי אדרת. אותם טעמים שבגינם רבים מבין הזקוקים למעמד הומניטרי אינם יכולים להמציא דרכון בתוקף קיימים גם לגבי המצאת תעודת לידה (כל שכן מאומתת) או תעודת יושר.

53. לאלה מתווסף חסם נוסף, והוא הדרישה כי המבקש ימציא תעודת יושר עדכנית **מכל מדינה שבה שהה ברצף למעלה מחצי שנה**. משמעות הדרישה היא שמבקש מקלט אריתראי ששהה שנה במחנה פליטים בסודן יידרש להמציא תעודת יושר מסודן; שמבקשת מקלט אתיופית שהוחזקה חודשים ארוכים במחנות העינויים בסיני תידרש להמציא תעודת יושר ממצריים; ושקורבן סחר שהוחזקה בתנאי עבדות בירדן תידרש להמציא תעודת יושר מירדן. ברור שזוהי דרישה דרקונית שמעטים המבקשים שיוכלו לעמוד בה. אך מעבר לכך, זו דרישה שרירותית ומפלה, שכן, ככל הידוע לנו, היא לא קיימת בנהלים רלוונטיים אחרים של הרשות.³ ביטוי נוסף לשרירותיות נמצא בדרישה להגשת תעודת יושר מכל מבקש החל מגיל 14, בעוד שנוהל 5.2.0011 דורש תעודת יושר מקטין נלווה החל מגיל 16 בלבד.

54. הוספת מסמכי הסף החדשים חותרת תחת הלכת אסברוק, לפיה יש אין לדחות בקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים על הסף, כשזו מעלה על פניה טעמים הומניטריים (עע"מ 2357/14 **אסבורק נ' שר הפנים** (19.3.2005)). מעמד אשר ניתן מטעמים הומניטריים הוא שיורי במהותו ונועד למקרים אנושיים מיוחדים. דחייה על הסף של בקשה המעלה טעמים הומניטריים אך בשל היעדר תעודת לידה או תעודת יושר חוטאת למטרה לשמה מלכתחילה נוצר מתווה הענקת מעמד מטעמים הומניטריים, וזאת ללא רציונל סביר ומבוסס נתונים העומד בבסיס דרישות אלו.

55. הסעיף אומנם קובע, שמנהל לשכה מוסמך לפטור מבקש מדרישת הצגת תעודות היושר, אך זאת רק "במקרים מיוחדים וחריגים" בהם המבקש טוען כי אין לו אפשרות להמציאן, ורק בתנאי שהמבקש

³ כך, הדרישה לא קיימת ב**נוהל 5.2.0008** שעניינו התאזרחות של אזרח זר שנישא לישראל; לא קיימת ב**נוהל 5.2.0011** שעניינו מתן תושבות קבע לאזרח זר שנישא לתושב קבע; לא קיימת ב**נוהל 5.2.0009** שמסדיר מתן מעמד לבן זוג ידוע בציבור של אזרח או תושב קבע; לא קיימת ב**נוהל 5.3.0002** שמסדיר הזמנה והעסקה של עובד זר בתחום הסיעוד; ולא קיימת ב**נוהל 5.2.0001** שמסדיר את הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר לעולה.



יצרף להסברו תצהיר חתום ע"י עו"ד המפרט את טענותיו בעניין. ראשית, יש בכך כבילה של שיקול הדעת של הרשות, שאין לה מקום בשלב קליטת הבקשה. השאלות אם מבקש הצליח להשיג תעודות יושר ומהם המאמצים שעשה לשם כך אינן רלוונטיות לשאלה אם קיים סיכוי מסוים לקבל את בקשתו למעמד הומניטרי. אי המצאת מסמכים מסוימים יכולה להיות שיקול רלוונטי בשלב בחינת הבקשה לגופה, אך היא לא יכולה להיות עילה לדחייה על הסף, במיוחד בהינתן שמדובר במסמכים שכלל לא נדרשו בעבר על פי גרסאותיו הקודמות של הנוהל, אלא על פי שיקול דעת פרטני. נזכיר בהקשר זה שלעיתים קרובות הפונים בבקשה למעמד הומניטרי הם אנשים שחיים בישראל שנים ארוכות, חלקם אף נולדו בישראל ומעולם לא יצאו ממנה, ולכן הדרישה שימצאו תעודות יושר דווקא ממדינת המוצא היא לא הגיונית ומהווה נטל בלתי סביר.

56. שנית, התנאי לפיו פטור מהגשת תעודות היושר יינתן רק בכפוף להגשת תצהיר מאומת מטיל על המבקשים להגיש בקשה עול בירוקרטי וכלכלי בלתי סביר. כידוע, אוכלוסיית חסרי המעמד היא מהמוחלשות בישראל, כאשר אלה שקיימות בעניינם נסיבות הומניטריות מיוחדות הם לרוב העניים ביותר. ייקור ההליך וסרבולו באופן שידרוש מהמבקשים לשכור שירותים משפטיים רק לצורך הגשת הבקשה הן גזרות שאוכלוסייה זו תתקשה לעמוד בהן ומכאן שאינם סבירים בעליל.

57. **התיקון הנדרש:** יש לשנות את נוסח הסעיף באופן שיבהיר כי אין לדחות על הסף בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים בשל היעדר תעודת לידה מקורית ומאומתת או תעודת יושר. תעודות כאמור ראוי לדרוש בהתאם לנסיבות הספציפיות העולות מן המקרה, לאחר שהבקשה עברה את "מסננת" הדחייה על הסף, ולא כתנאי לבחינת הבקשה. כמו כן, לאור העובדה שסעיף 3.ט לנהל החדש קובע כי הארכת\שדרוג רשיון תערך גם היא על פי פרקים ד-ה לנהל "בשינויים המתחייבים", יש להבהיר כי לצורך חידוש לא יידרש המבקש להציג תעודת יושר נוספת ממדינת המוצא.

58. **סעיף 9.ד.** לנהל החדש קובע כי בקשה שנלווים לה קטינים מקשר זוגי קודם תיבחן בכפוף לקבלת עמדת האפוטרופוסים החוקיים וכנדרש בנוהל 5.2.0008 שעניינו התאזרחות של אזרח זר שנישא לישראלי.

59. ראשית, וכפי שנקבע בפסיקה בהקשר דומה, לדרישה זו אין בסיס חוקי. סמכותו הרחבה של שר הפנים לקבוע מי רשאי להיכנס לישראל ולשהות בה הוענקה לו בחוק הכניסה לישראל. החוק אינו מתנה מתן רישיון ישיבה לקטין בעמדתו של הורה. גם תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, הקובעות את התנאים למתן אשרה או רישיון ישיבה, לא כוללות תנאי של בירור עמדת האפוטרופוסים של הקטין. כל שתקנה 12 קובעת הוא כי במקרים שבהם להורי הקטין אין מעמד אחד, ואחד ההורים מתנגד בכתב לכך שהילד יקבל את מעמדו של ההורה השני – השר יקבע את המעמד שהילד יקבל. אם כן, הנהל מוסיף דרישות סף שאינן נדרשות בחוק.

60. כפי שנקבע בהקשר דומה:

"על [הרשות] להנחות עצמה באמות המידה שנקבעו בחוק האזרחות ולא ניתן לקבוע בנוהל דרישות מחמירות יותר מאלו הנדרשות בחוק. לכן לא ניתן לדרוש כי האב, שהינו אפוטרופוס של הקטינים, לא יתנגד להתאזרחותם, זאת כאשר החוק מדבר על הורה שזכאי להחזיק בקטינים ולא על אפוטרופוס. הצבת דרישה מחמירה יותר

בנוהל מנוגדת לתכליות החוק ולכן קביעת תנאי מחמיר יותר בנוהל מזה שנקוב בחוק אינה יכולה לעמוד. [...] **דרישת האפוטרופוסות בנוהל מצמצמת את מערך הזכויות שמקנה סעיף 8 לחוק לקטין נלווה ומקשיחה את התנאים למימוש אפשרותו לקבלת מעמד בישראל, אפשרות שהוענקה לו, על תנאיה, בחקיקה ראשית.** [...] על כן, יש לקבוע, כטענת העותרים, כי העובדה שהאב הוא אפוטרופוס, במקרה שאין לו משמורת על הילדים, אינה מקנה לו זכות התנגדות להתאזרחות הילדים שאינו רשאי להחזיק בהם. לכן בעניין זה נפל פגם בנוהל שהוראותיו אינן תואמות את הוראות החוק, כטענת העותרים" (עת"מ (חיפה) 60748-04-21 פלוני נ' משרד הפנים 09.08.2021) (ההדגשה הוספה). ערעור שר הפנים על פסק הדין נדחה (עע"מ 348/21 שר הפנים נ' חמדון. (04.07.2022))

61. הנוהל מחיל על מבקשים את התנאים והדרישות שחלים על קטינים נלווים לבקשת התאזרחות לפי נוהל 5.2.0008. אין כל הצדקה להחיל על בקשה למעמד הומניטרי, אשר ניתן מכוח חוק הכניסה לישראל וניתן לביטול על פי שיקול דעת שר הפנים או מי שהסמיך לכך, את התנאים המחמירים שנקבעו ביחס למתן אזרחות – מעמד קבוע שניתן לביטול על ידי השר רק בנסיבות חמורות ביותר, בהן האזרחות נרכשה על יסוד פרטים כוזבים, וטרם חלפו שלוש שנים מיום שנרכשה (ס' 11א) לחוק האזרחות, תשי"ב-1952.

62. כאמור, הנוהל אף מטיל על מבקשים עם ילדים קטינים דרישות מחמירות יותר מאלה שנקבעו ביחס לקטינים נלווים לבקשות התאזרחות. **סעיף 8(ב) לחוק האזרחות, תשי"ב-1952** קובע כי לא תינתן אזרחות לקטין לפי ס' 8א) לאותו החוק אם אחד ההורים הצהיר שאין ברצונו שהקטין יהיה אזרח ישראלי. בהקשר זה, לא רק שביהמ"ש העליון קבע כי הורה לא-משמורן לא רשאי למנוע את התאזרחות ילדו הקטין, גם אם הוא עודנו משמש לו כאפוטרופוס; אלא כי כלל אין חובה של ההורה המתאזרח ליידע הורה לא-משמורן על הגשת בקשת ההתאזרחות של הקטין (עע"מ 348/21 שר הפנים נ' חמדון (04.07.2022)). ואם כך בהליך התאזרחות, בו אפשרות "הטלת ה-וטו" של ההורה שאינו מתאזרח קבועה בחוק, קל וחומר שאין לדרוש את הסכמת האפוטרופוס שאינו משמורן בעניינו של קטין המבקש מעמד הומניטרי ארעי מכוח חוק הכניסה לישראל, שאינו מטיל כל חובה ליידע את ההורה שאינו כלול בבקשה בדבר הגשת הבקשה למתן רישיון ישיבה או הענקתו.

63. לא ניתן להתעלם מן הזווית המגדרית הרלוונטית ביותר לסעיף זה. ניסיונו מלמד שברובם המוחלט של המקרים שבהם הורה ביולוגי אחד מגיש בקשה למעמד הומניטרי עבור ילדיו – מדובר באם משמורתית יחידה. במקרים רבים, מקום הימצאו של ההורה האחר אינו ידוע והקשר עימו נותק. הדרישה שהמבקשת, שהיא כזכור אזרחית זרה, לרוב מבודדת ודלת אמצעים, תנסה לאתר את ההורה השני ברחבי העולם, למצוא את כתובתו העדכנית ולהציג תעודה ציבורית מקורית ומאומתת ובמקרה הצורך אף מתורגמת שמעידה על הכתובת (כדרישת נוהל 5.2.0008) היא נטל כבד, יקר ובלתי סביר שרבים מבין המבקשים מעמד הומניטרי לא יוכלו לעמוד בו. כתוצאה מכך ילדים שזקוקים למעמד הומניטרי לשם מימוש זכויותיהם לחיים בכבוד, לחינוך, לבריאות ולשוויון לא יוכלו לקבל את המעמד שאילו בקשתם הייתה נבחנת היה נקבע שהם זכאים לו, בשל חיסרון כיס או העדר קרובים במדינת המוצא שיוכלו לטפל באיתור כתובת וביצוע האימות.



64. עוד בהקשר זה, מתן כוח להורה שאינו משמורן, לרוב אב, לאפשר או למנוע הגשת בקשה להסדרת מעמד ילדיו עלול להיות מנוצל לרעה במקרים שבהם קיימת היסטוריה של אלימות בן זוג. במאמר "אלימות הגיריתית"⁴ מתייחסות ד"ר נעמי לבנקורן ופרופ' הדר דנציג רוזנברג למערך הכוחות שבו הסדרת מעמדה של אישה וילדיה תלוי במידה רבה בשיתוף פעולה של הגבר האלים עם המדינה, כמצע המאפשר לגברים אלימים להעמיק את השליטה בנשים עמם הם מקיימים או קיימו קשר זוגי מתעלל. סעיף 9.4 פותח פתח נוסף להעמקת תלות כאמור ולביסוס שליטה בגורלן של נשים וילדים, במקום שבו הדבר כלל לא נדרש ואף חורג כאמור, לחומרא, מדרישת החוק.

65. ממילא, ככל שעובד הרשות או הוועדה הבינמשרדית סבורים שעמדתו של ההורה המשמורן שאינו כלול בבקשה נחוצה לשם הכרעה בה – הם רשאים לדרוש את המצאתה בהתחשב במכלול הנסיבות. אך הדרישה כי עמדת האפוטרופוס תוגש כתנאי סף לטיפול בבקשה היא בלתי סבירה בעליל ומבטאת שוב את הנטל הבירוקרטי והכלכלי שהנוהל המתוקן מטיל על מבקשי מעמד הומניטרי.

66. **התיקון הנדרש: ביטול הסעיף כך שההנחיות המעוגנות בנוהל יעלו בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון בע"מ 348/21 שר הפנים נ' חמדון (04.07.22).** יש להבהיר כי הרשות אינה מוסמכת להתנות בחינת בקשה למעמד הנוגעת לקטין בהסכמתו או ידיעתו של הורה אפוטרופוס שאינו משמורן.

67. **סעיף ה.2. לנוהל החדש** קובע, כי בעת הגשת הבקשה עובד הלשכה המקבל את טופס הבקשה יעדכן על ההגשה במערכת הממוחשבת ו- "ככל שנדרש, יש לסגור תיק בקשות קודם". מדובר בסעיף גורף אשר יש בו לא רק להטעות את פקיד הלשכה מולו הוגשה הבקשה, אלא בכוחו להרתיע מבקשים שיחששו שעם הגשת בקשה ההומניטרית, בהכרח, ייסגרו בקשות אחרות אשר תלויות ועומדות.

68. ראשית, לא נהיר מניסוח הנוכחי אלו בקשות על פקיד לסגור בשעת הגשת הבקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים. האם הכוונה לבקשת מקלט? לבקשה להסדרת מעמד בן זוג? מה הדין אם המבקש הוא קטין אשר נכלל בבקשה אחרת של הוריו? אין כל הוראות פרטניות אשר יש בהן להגביל את שיקול הדעת הפקיד ואת הפגיעה במבקש.

69. כידוע, על אף שהנוהל ההומניטרי הוא נוהל שיורי, לא פעם בתי משפט והרשות עצמה הכירו בכך שהנוהל ההומניטרי יכול ליתן מענה למי שמתנהל בעניינו הליך מקביל אחר, וכך למשל ניתן מעמד הומניטארי למבקשי מקלט אשר ממתניים להכרעה בבקשות המקלט מבלי שבקשת המקלט שלהם נסגרה. מכאן ועל מנת שלא לעגן בנוהל הוראה שעלולה להרתיע מבקשים יש לתקן את לשון הסעיף.

70. **התיקון הנדרש: לבטל את הסעיף, או לפרט בדיוק אילו בקשות ייסגרו בעת הגשת הבקשה, ובאילו נסיבות.**

71. **סעיף ה.6 לנוהל החדש** קובע, כי ככל שתתאפשר השלמת מסמכים יוקצבו 30 יום להגשתם. זהו פרק זמן קצר ביותר להשגת מסמכים מרשויות אחרות, ומחוי"ל, ולאומות שלהם באפוסטיל או שרשרת חתימות. כן צוין, כי ככל שהמבקש חפץ בהארכת מועד, סמכות ראש הצוות היא להאריך מועד בעוד 45 יום. לא צוינה אפשרות להארכת מועד נוספת.

⁴ אלימות הגיריתית, עיוני משפט ל"ז (2015) 341-387

72. ראשית, עצם הגבלת הזמנים הדווקנית כשהיא מופנית לצד אחד בלבד בעוד הנוהל אינו מציין כל מגבלת זמנים המופנית לרשות, מהווה חוסר הגינות שלטונית. חוסר ההגינות בגישה זו מתעצם, עת מודעים אנו לפרקי הזמן הארוכים, שלא לאמר מופרזים, במהלכם נדונים מקרים בוועדה. אין זה נדיר, והדבר הוא בגדר נורמה, שבקשה נדונה בוועדה לאורך שנים, כאשר לרוב המסמכים, אותם מתבקשים אנשים להשיג ממדינות המוצא, כשהם עצמם מצויים בישראל ובמקרים רבים הינם עניים, וחסרי כל – מתיישנים, עד השלב בו מוצאת הרשות או הוועדה להביט בהם ואז, לעיתים נדרשים הפונים להגיש שוב את אותם המסמכים, לשם עדכוןם.

73. יצוין, כי אמנם בנוהל הקודם נקבע בסעיף ה-2 סד זמנים של עשרה ימים להשלמת מסמכים, אולם בנוהל זה לא נדרשו מסמכים מקוריים מארץ המוצא מן הסוג שמתבקש בנוהל זה. ברי, כי אף סד הזמנים בנוהל הקודם לא עמד במתחם הסבירות, ואולם הדברים מתעצמים עם הקשחת דרישת המסמכים. (על כך ראו התייחסותנו שלעיל לסעיף 7.4 לנוהל החדש).

74. יתר על כן, וכידוע מגבלת הזמנים איננה במקרים רבים בהלימה לקצב הטיפול של הרשויות במדינות המוצא, שם נדרשים, לעיתים, הליכים בירוקראטיים מורכבים, ממושכים ויקרים לצורך הנפקת המסמכים ואימותם. ודאי שאין לזקוף לחובתו של אדם את קצב הטיפול של רשויות מדינתו, שאינו נתון לשליטתו ואין לסגור בפניו את שערי הוועדה ההומניטארית מטעם זה. כן במקרים רבים לא יכול הפונה מטעמים שונים להגיע לארץ המוצא, אם זה כי אין בידיו אשרה, אפשרות כלכלית, אין הוא יכול לצאת עם ילדיו או אם הוא נרדף ומטעמים רבים אחרים. במצב דברים זה על הפונה להעזר בבן משפחה (אם יש בנמצא בן משפחה שיכול לסייע) או עורך דין (ככל שיש אפשרות למצוא מרחוק ולשכור את שירותיו) לשם השגת המסמכים, מה שהופך את המשימה למורכבת, יקרה, סבוכה וממושכת יותר. מן האמור עולה כי יש טעם לחשוש כי הקצבת הזמן הקצרה היא בבחינת חסם סמוי לצורך סירוב טכני וניפוי של בקשות.

75. הלכה פסוקה היא, כי במסגרת הליכי רכישת מעמד על הרשות לגלות רגישות ולהימנע מהערמת קשיים, העלולים להפוך "מסע התשה ללא תוחלת" (בג"ץ 7139/02 **עבאס-בצה נ' שר הפנים**, פ"ד נו(3) 481, 489). בדומה נפסק בבג"ץ 10533/04 **ויס נ' שר הפנים** (28.6.11), פסקה 40:

"בית משפט זה עמד לא אחת על הצורך להיזהר מהנחת חסמים כבדים מידי להוכחת זכויות, העלולים לפגוע באדם שלא לצורך... **דרישות הרשות מהפרט כתנאי למימוש זכויות נבחנות במבחן הסבירות, וככל שהן בלתי-מידתיות מבחינת משאבי הזמן, הממון, המאמץ ומשאבי הנפש הנדרשים מהפרט, וככל שהן אינן חיוניות להגשמת התכלית הראויה של המעשה המינהלי, הן עלולות להיפסל.**" וראו גם עמ"נ 22493-20-02 **מסימי נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (26.9.21) (דגשים הוספו).

76. בנוסף, סעיף הנוהל אינו מנחה את הפקיד לומר לאנשים כי הם יכולים לבקש אורכה ולא מציין שיקול דעת למתן אורכה נוספת במידה וקיים קושי לעמוד בזמנים. כידוע לכם, רבים מן הפונים לוועדה אינם מיוצגים, אינם קוראים עברית ועל כן לא התוודעו לנוהל על פרטי פרטיו ו-15 עמודיו ולא מכירים את האפשרות להארכת מועד.

77. **התיקון הנדרש:** ככל שלא תבוטל הדרישה להגשת מסמכי סף אשר אינם נחוצים לבחינת הבקשה,

יש לאפשר פרק זמן ממושך במידה ניכרת ולפחות 90 יום להגשתם, בפרט מסמכים אותם יש להשיג מארץ המוצא, או מדינות זרות אחרות. יש ליתן אפשרות להארכת זמנים בהתאם לצורך להשלמת מסמכים ויש להסביר לאדם בשפתו עם מתן דרישת המסמכים בעל פה ובכתב על אפשרותו במקרה הצורך לבקש הארכת מועד ועל האופן בו הוא יכול לעשות זאת. מוצע להכין טופס קצר ופשוט בשפות שונות לצורך הארכת מועד ולהסביר לאדם כיצד להשתמש בטופס ולאן למען אותו. באופן זה להנגיש את ההליך לפונים שהם מהגרים, מוחלשים במקרים רבים, בעלי נסיבות אנושיות קשות שהביאו מלכתחילה להגשת הבקשה, חולים, קשישים, נפגעות אלימות, אמהות חד הוריות מטופלות בילדים, ילדים התלויים באחרים ובמידת האוריינות הביורוקרטית, היכולת והמוטיבציה להסדיר את עניינם ועוד. כן נבקש כי כמקדם ביטחון גם אם יוחלט שלא ליתן הארכת מועד, כי תנתן לפונה התראה לפני סירוב בקשתו וכי מעמדו או הדרישה ממנו לעזוב את הארץ ככל שאין לו מעמד יוארכו לפרק זמן נוסף.

78. **סעיף ה.10 לנוהל החדש** קובע כי ניתן בסמכותו של ראש צוות אשרות להורות על דחיית בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים, על הסף, מבלי שיתקיים ראיון עם המבקש. זאת בניגוד לנוהל הקודם במסגרתו נקבע כי יש לקיים ראיון למבקש עם הגשת הבקשה.

79. בפועל משמעות הוראה זו היא מניעת זכות השימוע מחלק מהמבקשים, ודחיית בקשתם ללא שהתאפשר להם לשטוח טענותיהם בפני הרשות. דחייה אשר לה השלכות הרת גורל והרות אסון על המבקשים ועל משפחותיהם. השלכות אלו אף מתעצמות לנוכח התווספות סעיף ג.2, שנידון לעיל, לנוהל.⁵

80. ויובהר כי פעמים רבות מבקשות ומבקשים מגיעים לשלכות הרשות ללא ייצוג וללא הכרות עם הנהלים ודרישותיהם, ומבקשים להסדיר את מעמדם בשל נסיבות כאלה ואחרות, בלי שיש להם את היכולת לפרט ולהמציא אסמכתאות במעמד הפגישה, וללא כל בקשה סדורה בידם. לא ייתכן שעל בסיס זה יחרצו גורלות של אנשים המוצאים עצמם בנקודת שפל וקושי בחייהם. על הרשות לאפשר למבקשים לקיים ראיון הכולל מתורגמן במידת הצורך, ובמסגרתו תברר הרשות אם קיים בסיס לבקשה, וזאת בהתאם לחובתה כרשות מנהלית לאפשר לאדם העומד מולה להשמיע את טיעונו בטרם תקבל החלטה הפוגעת בזכויותיו ובמעמדו.

81. יפים לעניין זה דברי כב' השופטת נאוה בן אור בעת"מ 295-10 ורנובסקי נ' שר הפנים (18.07.10): "עקרון יסוד המושרש בשיטתנו המשפטית, ולפיו רשות מנהלית תמנע מהחלטה הפוגעת בזכויותיו של אדם, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות נאותה והוגנת לשטוח טענותיו בפני הרשות" (ר' גם דברי הנשיאה בייניש (בתוארה אז) בפסק הדין בג"צ 3495/06 הרב הראשי לישראל, הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (30.07.07) (פסי' 9).

82. זאת ועוד: קיומה של זכות השימוע אינו מותנה בהוראה מפורשת בחוק. עמד על כך כב' השופט ברק (כתוארו אז) בציינו כי:

⁵ לפי סעיף זה כזכור, ככלל דיי בכך שנדחתה בקשה להסדרת מעמד בהחלטה מנהלית על מנת למנוע מאדם להגיש בקשה על פי הנוהל.

"זכות הטיעון של אדם הנפגע על-ידי החלטה של השלטון מוכרת בשיטתנו המשפטית. יש והיא קבועה במפורש בדבר חקיקה. אך יש ודבר חקיקה אינו מזכיר אותה במפורשות אלא עובר עליה בשתיקה. גם במקרה זה הזכות קיימת, שכן קיומה של הזכות אינו מותנה בהוראה מפורשת בחוק. נמצא. כי הוראת חוק דרושה, לא כדי להכיר בזכות הטיעון, אלא כדי לשלול אותה. שלילה זו צריכה להיות בלשון ברורה ומפורשת. במקום שהוראת חוק ניתנת למספר פירושים, עדיף הפירוש אשר ייתן תוקף ולא יסתור את זכות הטיעון". (בג"צ 634/78 (לא פורסם). מצוטט בבג"צ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד, 566, (2)עמ. (574-575)

83. ברור מנוסח הסעיף כי רצונה של הרשות לייעל את עבודתה ולמנוע את עיסוקם של העובדים בבקשות חסרות עילה, אך נראה כי ישנן דרכים ראויות יותר לעשות זאת אשר לא יכללו את שלילת זכות הטיעון של מבקשים. מדובר בצעד אשר יפגע אנושות באוכלוסייה אשר מראש נמצאת במצוקה, ולמעשה רק יקשה על הרשות לבחון באופן נכון ומלא את הבקשות.

84. **התיקון הנדרש: בבואו של מבקש להגיש בקשה על פי הנוהל, ובטרם תקבל הרשות החלטה ראשונית לגבי סיכויי הבקשה, יש לקיים עמו ריאיון. במידה ואין לעובד הרשות אפשרות לקיים ריאיון במעמד הגשת הבקשה או המבקש אינו דובר עברית יש לתאם מועד לריאיון ולציין בפני המבקש כי עליו לצרף לבקשה מסמכים תומכים ולפרטם ככל האפשר, ולוודא הזמנתו של מתורגמן לריאיון. במידה ונערך ריאיון במועד הגשת הבקשה ועובד הרשות סבור כי חסרים מסמכים תומכים לטענות שעלו במסגרת הריאיון יש לבקש השלמת מסמכים תוך מסגרת זמנים מוגדרת.**

85. **בנוסף, סעיף ה-10 לנוהל החדש קובע גם כי ככל שבקשה להסדרת מעמד מכוח הנוהל לא תדחה על הסף, אזי "ככלל, במקרה בו המבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא...יבוטל במועד זה תוקף רישיונו ויוענק לו רישיון לישיבת ביקור מסוג ב/2",** וזאת מלבד מי שמחזיק ברישיון ס' 2(א)(5) או מי שזכאי לרישיון לפי הנהלים המסדירים את הפסקת ההליך מדורג.

86. הסעיף החליף את הכלל שהיה נהוג ונקבע בנוסחיו הקודמים של הנוהל, לפיו **"במידה והמבקש מחזיק ברישיון שהייה תקף מכל סוג שהוא, יוארך רישיון הישיבה בו מחזיק המבקש"**.

87. מדובר בהוראה דרקונית, פוגענית וחסרת תקדים, לפיה דווקא המבקשים שעברו בהצלחה את המסננת של דחייה על הסף, ובקשתם תועבר לבחינה על ידי מנהלת התחום והוועדה, ייאלצו להיפרד מהרישיון אותו החזיקו עד להגשת הבקשה ולקבל תחתיו רישיון תייר (ב/2). אותם מבקשים ייאלצו להישאר בסטטוס "תיירים" עד לקבלת החלטה בבקשה שלהם, תקופה שיכולה להימשך שנים, כפי שתואר לעיל (ר' פסקאות 9-3 לפניה זו). משמעות ההוראה היא שמבקשים שחיים בישראל מזה שנים ומחזיקים ברישיונות ב/1 או א/5 באמצעותם הם עובדים ומפרנסים את עצמם ובני משפחתם; שזכאים לשירותי בריאות וביטוח לאומי שמסייעים להם להתקיים בכבוד בישראל ושזכאים להיכנס ולצאת מהמדינה בחופשיות, יופשטו מכלל זכויותיהם, ללא הגבלת זמן.

88. כך, למשל, אלמנה או גרושתו של ישראלי, אשר אינה עומדת בקריטריונים הקבועים בנהלי הפסקת ההליך המדורג, ומתגוררת בישראל עם ילדיה – אזרחים ישראלים- ואשר באמצעות הרישיון ב/1 או



א/5 שברשותה כעת, מצליחה להרים את הראש מעל המים ולספק לילדיה קיום בכבוד.⁶ שלילת רישיונה, ולו לתקופה מוגבלת, תפגע ברצף זכויותיה ותדרדר את מצבה הכלכלי, הבריאותי והנפשי, המשפחתי והאישי, ללא יכולת לעבוד, ללא ביטוח בריאות וללא כל קיצבה.

89. הסעיף יחול אף על מי שזכאים למעמד בו הם אוחזים מכוח החלטה/נוהל אחרים. טול לדוגמה פליט מוכר, או מבקש מקלט שמחזיק ברישיון ישיבה כתושב ארעי (א/5) ומגיש בקשה הומניטארית במסגרתה מבקש את שדרוג מעמדו למעמד קבע. במצב הדברים האבסורדי שנוצר מכוח סעיף זה על מנת לשפר את מעמדו בישראל עליו להפוך לתייר לתקופה בלתי מוגבלת ולאבד את הזכויות שמגיעות לו על פי דין כפליט.

90. הרעת תנאים דרסטית שכזו היא פסולה מכל וכל, לאור פגיעתה הבלתי מידתית בעליל בזכויות יסוד של מבקשי המעמד. פגיעה זו אינה עומדת במבחני המידתיות. אין קשר רציונאלי בינה לבין התכלית הראויה של הנוהל. כפי שטענה הרשות ביחס לשינויים קודמים בנוהל, תכליות תיקון הנוהל ההומניטארי הן למנוע ניצול לרעה של ההליך והצפה בבקשות סרק. **שלילת מעמדו של מבקש שעבר את המסננת של דחייה על הסף אינה משרתת בשום אופן תכליות אלו.** כשמדובר במבקש שבקשתו עברה את "מסננת" הדחייה על הסף, דהיינו, נמצאה כבעלת עילה או סיכוי מסוים להתקבל, מה הטעם בשלילת רישיונו למשך תקופת בחינת הבקשה? מדובר אם כן באמצעי פסול להשגת תכלית פסולה: יצירת תמריץ שלילי ואפקט מצנן על הגשת בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטאריים בכלל, והכשלת מי שמבקשים לקבל מעמד הומניטארי בישראל. מדובר באמצעי עונשי, שאינו משרת שום מטרה ראויה.

91. שנית, ישנם אמצעים פוגעניים פחות לשם הגשמת התכליות הלגיטימיות של הנוהל, אמצעים דוגמת העמדת שלב של דחייה על הסף, ביצוע ראיונות בשלב מוקדם ודחיית בקשות שאינן מקימות עילה, דרישה להצגת מסמכים שביכולתם להעיד על מהימנות הטענות שנטענו וכיוצא ב. שלישית, הנזק שייגרם למבקשים כתוצאה מביטול רישיונם גדול לאין שיעור מהתועלת שתצמח לרשות מכך. כאמור לעיל, מדובר במבקשים שכבר מחזיקים ברישיון ב/1 או א/5 כתוצאה מהחלטה קודמת של הרשות. לפיכך, המדינה לא תינזק ולא תישא בעלויות נוספות מהותרת הרישיון על כנו.

92. יתרה מכך, ההוראה הפוגענית מנוגדת באופן חזיתי למדיניות הרשות להותיר על כנם רישיונות עד לקבלת החלטה בבקשה לחדש את הרישיון או לשנותו לרישיון אחר. זאת, כל עוד המבקש הגיש את בקשתו במועד ובזמן שרישיונו היה עוד בתוקף.⁷

⁶ למשל, ככלל אם לבני זוג ילדים משותפים אך נישואיהם פקעו בטרם השלימו את מחצית התקופה הנדרשת על פי "נוהל הטיפול להפסקת הליך מדורג לבן זוג זר של ישראלי" (5.2.0017). האזרח הזר לא יהיה זכאי להארכת רישיון.

⁷ כך נקבע למשל ב"נוהל מתן בפועל/הארכת רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 ורישיון לישיבת קבע", מס' 5.2.0023, סעיף ד.9: "במקרים בהם הוגשה הבקשה במועד הנדרש אך עד לסיום מועד התוקף לא נסתיימו הבדיקות הנדרשות ו/או אין תשובה בשאלתא, יש להאריך תוקף האשרה הקיימת בשלושה חודשים נוספים על מנת ליצור רצף באשרה." ובנוהל 5.2.0008, סעיף ה.6: "אם עמדות הגורמים מתעכבות – ככל שבידי המוזמן רישיון תקף, ניתן להאריך לאחר שנערכה בחינה ראשונית של כנות הקשר בין בני הזוג." ובסעיף 12.א לנוהל 5.2.0009: "במידה שהמוזמן מחזיק ברישיון ישיבת תקף, יוארך הרישיון הקיים עד לסיום הבדיקות בבקשה. במידה והמוזמן אינו מחזיק ברישיון ישיבת תקף, יש לעדכן הערה בגיליון הרישום כי הוגשה בקשה להליך מדורג ואין להרחיק המוזמן עד לסיום הבדיקות." אף בנוהל הוועדה ההומניטארית למתן מעמד לפלסטינים, הכלל הוא של הארכת הרישיון הקיים עד לקבלת החלטה, וכך נכתב בסעיף 5.ה: "ככל שמצאה מרכזת הוועדה שמדובר בבקשה למעמד מטעמים הומניטאריים מפאת ניתוק הקשר הזוגי בשל גירושין, פטירת בן זוג או אלימות במשפחה, וברשות המוזמן היתר שהייה או רישיון ישיבה מסוג א/5 – תעדכן בגיליון הרישום של המוזמן כי ניתן להאריך תוקף היתר שהייה או רישיון הישיבה בו מחזיק המוזמן לתקופה של עד חצי שנה, שתוארך במידת הצורך עד לקבלת החלטה בעניינו בהתאם לנוהל זה" גם בנוהל

93. דהיינו, מדיניות הארכת רישיונות קיימים בזמן ההמתנה להחלטה בבקשה להאריך או לשדרג את הרישיון, עוברת כחוט השני בנהלי המשיב. גם בתי הדין לעררים ובתי המשפט קבעו כי "שימור המצב הקיים" בכל הנוגע למעמדו של אדם בישראל, ושמירת רציפות האשרה, הם עקרונות מהותיים שיש להקפיד עליהם, על מנת שלא להרע את מצבו של אדם בטרם התקבלה החלטה חדשה בעניינו. קביעותיהם התבססו על הכרה בכך שמאזן הנוחות נוטה בשלבים אלו לטובת המבקש.

כך בערר 5501/18 **המוקד להגנת הפרט נ' משרד הפנים** (21.10.18):

"אני...מורה למשיב לנהוג לפי נהליו- אשרה בה החזיק אדם בדין, תוארך כל עוד אין כל תשובה בבקשתו להאריכה או בבקשתו להפנות אותו למעמד לפי נוהל אחר...הוראה זו יפה הן למבקשי מעמד אחר לאחר הפסקת ההליך המדורג מסיבות המזכות את המבקש באפשרות להגשת בקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים (אלמנים/ות; גרושים/ות עם ילדים, בני זוג שסבלו מאלימות בן הזוג הישראלי וכדומה), הן למי שנמצא בהליך המדורג אך טרם ניתנה החלטה בבקשתו להארכת מעמדו (מסיבות כגון העדר עמדות גורמי הבטחון או היועצות פנימית של המשיב), והן למי שהמשיב מבקש להפנותו לנהל אחר" (ר' גם ערר 4340-18 **סביתאן נ' משרד הפנים** (22.8.18)).

94. אף בהליכים משפטיים בהם נתקפה דחיית בקשה למעמד, הקנו בית הדין לעררים ובתי המשפט צווי ביניים על-מנת לשמר את המצב הקיים בו אותם עותרים או חוזים ברישיון שהיה בידם בעבר. ר' ברע"מ 2429-10-19 **מאליק נ' רשות האוכלוסין** (11.12.2019):

"המערער החזיק ברישיון לישיבת ארעי במשך כעשר שנים. במצב דברים זה הסירוב להאריך את הרישיון דומה לביטול רישיון קיים, דבר שיכול להצדיק מתן צו עשה זמני, שכן בנסיבות של ביטול רישיון זהו הצו המקפיא באופן מהותי את המצב הקיים."

ובבר"מ 10948/08 **קרואנט נ' משרד הפנים** (30.12.2008):

"המבקש טוען כי אם לא יוארך רישיון העבודה שלו ייאבד הוא את מקום עבודתו ומעסיקו יאלץ לפטרו. כמו כן הוא טוען כי בנסיבות אלה יוותר הוא ללא קורת גג... בנוסף כתוצאה מהפיטורין צפוי המבקש לאבד את הביטוח הרפואי שערך לו מעסיקו ולהיות ללא ביטוח רפואי וללא גישה לשירותי הבריאות... בנוסף ייפגעו זכויות סוציאליות הנתונות לו על פי משפט העבודה ובפרט אותן זכויות שהינן תלויות רצף.... מקבילית הכוחות בענייננו מובילה כאמור למסקנה כי יש להיעתר לבקשה על אף שמדובר בצו עשה"

ר' גם: רעמ (י-ם) 31056-07-20 **אוהנניה-אזקום נ' מדינת ישראל** (10.09.20) בבר"מ 2962/21 **ברישינקוב נ' רשות האוכלוסין** (1.6.2021) ועוד.

העוסק בשדרוג מעמד מתייר ל"עולה", **נוהל מס' 5.2.0001** נקבע בסעיף 7.ג כי: "ניתן להאריך למבקש תוקף רישיון שהייה המצוי ברשותו, וזאת עד לקבלת תשובת לשכת הקשר/הסוכנות היהודית."

95. דברים אלה, כאמור, יפים לענייננו גם בשים לב להעדר הגבלה בנוהל על משך הטיפול בבקשות על פי הנוהל ולפרק הזמן הממושך במהלכו נבחנות בפועל בקשות אלו. כפי שנקבע בערר (י-ם) 3527-21 **יאנפולסקי נ' משרד הפנים** (17.10.21) שעסק בהארכת רישיונה של העוררת עד להכרעה בערר פנימי על דחיית בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים:

"אשר לרישיונה של העוררת לא מצאתי כל הסבר בתגובת המשיב לשיהוי הניכר במתן החלטה בבקשה ההומניטרית. ברי כי ככל ויתקבל הערר הפנימי תיפגע העוררת פגיעה בלתי מידתית בהינתן התקופה הארוכה בה היא אוחזת ברישיון זה. משכך, הנני מורה על הארכת רישיונה של העוררת מסוג א/5 עד למועד החלטת הרשות בערר הפנימי. טוב יעשה המשיב באם יכריע בערר הפנימי בהקדם האפשרי".

96. אף ביחס למי שלא אחזו ברישיון בעבר, בתי המשפט עמדו על חוסר התוחלת בהותרת אנשים בישראל משך שנים ללא רישיון המאפשר להם לעבוד כדין. והדברים יפים לענייננו שעה שהתיקון החדש מורה על החלפת רישיון המאפשר העסקה כדין ברשיון ב־2 שאינו מאפשר זאת. כפי שנקבע במסגרת עת"מ (ת"א) 2887/05 **אלכסייב סרגי נ' שר הפנים** (29.1.2000).

"כמובן שעל מנת להתקיים וללא כל זכויות סוציאליות הם חייבים לעבוד, ועל כן המדינה מציבה אותם בפני אפשרות אחת ויחידה – לשהות שלא כחוק ולעבוד שלא כחוק. מצב זה פותח פתח לניצול של אותם אנשים, לפגיעה מהותית וקשה בחופש הרצון שלהם ובזכותם, כבני אדם בעולם, למינימום של קיום בכבוד".

97. לאור האמור לעיל, לא נותר אלא לתמוה ולמחות על החלטת הרשות לבצע תיקון כה דרסטי בנוהל, תיקון שאין לו אח ורע בנהלי הרשות, שהוא נעדר כל הצדקה ראויה ונדמה עונשי לחלוטין. ביטול רישיונם של מי שהגישו בקשה הומניטארית ועברו את המסננת הראשונה של דחייה על הסף, הוא אקט בלתי מידתי ובלתי סביר באופן קיצוני, ונוכח עמידתו הברורה בניגוד לפסיקת בתי הדין ובתי המשפט, הנכם מתבקשים למחקו מדפי הנוהל.

98. **התיקון הנדרש: יש לקבוע כבעבר, כי ככל שבקשה למעמד מטעמים הומניטאריים הוגשה כאשר המבקש מחזיק ברישיון ישיבה בתוקף, יוארך הרישיון שהיה בידי המבקש עד לקבלת החלטה בבקשתו. תיקון כאמור יוביל לכך שסעיף זה יעלה בקנה אחד עם שאר נהלי הרשות ועם הפסיקה כמתואר לעיל.**

99. **סעיף 1.1.2 לנהל החדש ותתי סעיף 1.1.2, 1.1.2, ו-1.1.2.** מלמדים כי ככל שבקשה תועבר לדיון בוועדה היא תועבר עם סיכום כפי שנציגת הרשות בחרה לסכמו עם "... הנספחים החיוניים לקבלת חוות דעתם הכתובה" – כלומר חברי הוועדה לא יקבלו לידיהם את הבקשה כולה, ואת מכלול הנספחים. זאת לעומת הנוסח הקודם (ר' סעיף 1.1.2).

100. הגישה העולה מהנוסח החדש מסכלת את הסיכוי להליך תקין עוד בטרם התחיל ועומדת בניגוד לדיון ולתכלית הוועדה. לגישתנו, כל חברי הוועדה צריכים להיחשף בטרם מתן ההחלטה למכלול החומר ולא רק למקטע הנוגע לתחום העיסוק הספציפי שלהם. היות ונציגי הוועדה הם כלל קבועים והיות ולכל חבר וועדה קול למתן עמדתו באשר לאישור או סירוב לבקשה ולא רק בהתאם לשאלה שבתחום מומחיותו, חיוני שחברי הוועדה יתוודעו למכלול הנסיבות והנתונים בטרם מתן החלטתם. ככל שעמדת

המשרדים הנה עמדה מקצועית אך בתחום המקצועי באופן מבודד, ואם מועברים לנציגת רשות זו רק המסמכים הרלוונטיים לעניינה (אשר אפשר ואין כאלה כלל) הרי שעמדתה בבקשה אינה עמדה מושכלת המתייחסת למכלול הנסיבות. כך לגבי נציג המשטרה, כאשר במקרים רבים אין כל היבט פלילי או משטירתי. וכך לגבי נציג משרד החוץ, הבריאות, הרווחה וכיו"ב. על פי סעיפים אלו לנוהל אפשר ויצטייר כי המלצה ניתנה על ידי צוות ביינמשרדי ברוב קולות, כאשר בפועל חברי הוועדה לא התוודעו למכלול נסיבות המקרה, ואף לא הביעו דעתם בתחום מומחיותם. משמעות הדבר הינה שעל אף שנקבע שהחלטה המשיב תנתן לאחר קבלת המלצתה השקולה של הוועדה, מדובר למעשה בהחלטה הנסמכת על המלצת הוועדה שאיננה שקולה, ושניתנה מבלי להכיר את מכלול הנסיבות.

101. **התיקון הנדרש: יש לקבוע מפורשות כי לחברי הוועדה תועבר הבקשה המלאה ומכלול נספחיה וכי בעת מתן עמדתם לא יבודדו השיקולים לתחום מומחיותו הצר של כל חבר הוועדה (שאינו בהכרח רלוונטי לנושא), אלא תינתן עמדה מנומקת המתייחסת למכלול נסיבות הבקשה.**

102. **סעיפים ח3 וח7** לנוהל החדש קובעים כי עם מתן ההחלטה היא תועבר למבקש בצירוף פרוטוקול והמלצות חברי הוועדה. יש להקפיד איפה כי יכתב פרוטוקול מלא המשקף את חלופי הדברים בדיון, ולא סיכום של "תמצית הבקשה" (סעיף 2.2.ז. לנוהל החדש) שאינה מהווה תיעוד של הדיון כפי שאמור להיות פרוטוקול. חשיבות תיעוד הדיון חיונית לשם שקיפות והבנת מכלול השיקולים והמשקל שניתן לנסיבות השונות, כאשר נקבע הפרוטוקול מהווה חלק בלתי נפרד מן ההחלטה:

"...כמו כן, נודעת חשיבות לכך שהתשתית העובדתית שעומדת לנגד עיני הוועדה ההומניטרית תקבל ביטוי גם בפרוטוקול המתעד את תהליך גיבוש המלצתה, לא רק מן ההיבט של הביקורת השיפוטית עליה, אלא גם לשם הבטחת איכותה של המלצה עצמה, במיוחד בשים לב לרגישות ולמורכבות של הנושאים הנדונים בפניה (שם, בעמ' 425-426). כן ראו והשוו: עניין נוואה, בפסקה 4 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל). הדברים נכונים ביתר שאת כאשר עסקינן בוועדה מיעצת. על-מנת שהמשיב יוכל לשקול את המלצתה של הוועדה ההומניטרית כדבעי, על ההמלצה להיות מנומקת ולפרט את מכלול הנתונים והשיקולים שעומדים ביסודה (ראו: ברק-ארז, בעמ' 313)."

(בג"ץ 4380/11 פלונית נ' שר הפנים (26.3.17), פסקאות 32-33 לפסק דינה של כבי שופטת ברק-ארז)

103. הדברים נכתבו ביחס לוועדה ההומניטארית הדנה בבקשות של תושבי שטחים אשר עומדת בעניינם חזקת מסוכנות ביטחונית אשר עשויה להשפיע על מידת שקיפות ההליכים – לדברים משנה תוקף בענייננו. וראו גם: עת"מ (י-ם) 22336-04-10 **עבדול נ' הממונה על חוק חופש המידע** (21.9.10); עת"מ (ת"א) 2588/08 **ציגוזי נ' משרד הפנים** (18.1.09); עת"מ (ת"א) 2587/08 **צ'וקו נ' משרד הפנים** (23.2.09).

104. **התיקון הנדרש: יש לקבוע כי הוועדה תתעד בפרוטוקול מלא את הדיון בה ולא תסתפק בתמצית בלבד וכי הפרוטוקול המלא, לרבות דף החתימות והעמדות המנומקות יועבר לפונים עם מתן ההחלטה בבקשתם. בנוסף, יש לקבוע מפורשות כי העתק מן ההחלטה והפרוטוקול המלא, לרבות עמדת כל נציג**



מנציגי הוועדה ישלח למבקש עם קבלת החלטה על סירוב הבקשה. שכן בנוסח הנוכחי החובה להעביר פרוטוקול יחד עם ההחלטה מצוינת מפורשות רק בנוגע לבקשות שאושרו.

105. **סעיף ט.4. לנוהל החדש** קובע כי הארכת רישיון שהונפק מכוח הנוהל "תתבצע לאחר עריכת ראיון ובדיקה כי לא השתנו הנסיבות מאז אושרה הבקשה". מדובר בהכבדה משמעותית על ההליך ללא כל שיקול דעת מצד הפקיד כפי שקיים כיום, האם לערוך ראיון או לא. כידוע, בקשות הומניטריות עשויות לעסוק גם בחוויות טראומטיות ביותר ו/או אירועים שמעלים תחושות של חרדה ובושה. כלפי מבקשים אלה – כולם שכבר עברו ראיון בבחינה הראשונה של הבקשה – אין כל יתרון בלאלץ את המבקש להביא נסיבות אלו לדיון פעם נוספת, והדבר אף עלול לגרום לנזק למבקשים. בנוסף, בחלק מהמקרים הנסיבות ההומניטאריות הן כאלה שמטיבן אינן משתנות כלל משנה לשנה.

106. **התיקון הנדרש: להסיר את הדרישה לראיון נוסף בעת ארכת הרישיון, או להוסיף הערה שמבהירה יש להפעיל שיקול דעת ולהימנע מלערוך ראיון נוסף שעלול להציף מחדש טראומות שכבר נבחנו בראיונות קודמים.**

107. **סעיף ט.6 לנוהל החדש**, מוסיף הוראה שלא הייתה בנוסח הקודם של הנוהל ולפיה ניתן יהיה "ככלל" להגיש בקשה לשדרוג מעמד מרישיון עבודה (ב/1) שניתן בהליך הומניטרי רק לאחר חמש שנים ורבע. בכך יוצר הנוהל ההומניטרי, לראשונה, מעין הליך "מדורג", אשר יעבד רכישת מעמד של תושבות (א/5) במשך זמן רב.

108. אין בנהל הוראות שמבנות את שיקול הדעת – מתי יינתן רישיון ב/1 ומתי יינתן רישיון א/5. כך יתכן מצב שבו אדם ששהה כבר שנים ארוכות בישראל, ואף כתושב, והגיש בקשה מטעמים הומניטריים, יבוטל תחילה מעמדו ויוחלף ברישיון תייר (לפי סעיף ה.10, ר' התייחסותנו לעיל). לאחר מכן יאלץ המבקש להמתין להחלטת הרשות – שנה, שנתיים, שלוש ולפעמים אף יותר. אם במועד זה ינתן לו רק רישיון עבודה – שוב "יתאפס המונה" וכעת יצטרך להמתין שוב חמש שנים עד לשדרוג מעמדו. בשים לב לסעיף ט.7 המשמעות תהיה שהמבקש יצטרך להמתין 15 (!) שנים טרם יוכל **לבקש** שדרוג למעמד של קבע.

109. בשים לב למשך ההליכים שנדרשים להכרעה בבקשות למעמד הומניטרי, למיעוט הזכויות שרישיון עבודה (ב/1) נושא עימו, והפער בינו לבין רישיון של תושב (א/5), חיוב הפונים להמתין תקופה כה ארוכה במעמד ב/1 אינו סביר **ואינו חוקי**. רישיון עבודה מוגדר כרישיון לשיבת ביקור שניתן בתחילה למשך שלושה חודשים (ר' סעיף 2(א) לחוק הכניסה לישראל). שר הפנים רשאי להאריך למשך תקופה של שנתים נוספות (סעיף 3(2)) משמע – התקופה הכוללת לתוקפו של רישיון עבודה היא 27 חודשים (הוראת סעיף 3(א) שמאפשרת מתן רישיון עבודה לתקופות ארוכות יותר אינה רלבנטית שכן היא עוסקת ב"עובד זר" ואילו בעניינו, אין מדובר בעובדים זרים).

110. רבים מן המבקשים מעמד הומניטרי הם קרובי משפחה של אזרחים ישראלים. מתן רישיון עבודה והקפאתם במעמד דל זכויות של "עובד זר" עלולה לעמוד בניגוד לעקרונות שנקבעו בפסיקה ובהם עקרון טובת הילד ועקרון אחדות המעמד בין בני-משפחה שונים (ר' – ע"מ 9890/09 **נואה נ. משרד הפנים**, 11.7.2013) בפסקה 16(ב) (לפסק-דינו של השופט מלצר). נוכח היעדרו של ביטוח בריאות ממלכתי, שהות ארוכה ברישיון עבודה עלולה לפגוע גם בבריאותו של המבקש.

111. יתירה מזאת, שהיה ברישיון עבודה אינה מאפשרת אינטגרציה אמיתית של בעל הרישיון בחברה הישראלית – היא אינה מזכה את נושא הרישיון בהשתתפות בקורסים מקצועיים, מקשה על השתלבות בלימודים ואף מגבילה אפשרויות תעסוקה. קיימת איפוא סתירה פנימית בין ההחלטה להעניק מעמד מטעמים הומניטריים לבין הקפאת המבקש שנים ארוכות במעמד שאינו מאפשר התקדמות אישית, חברתית ומקצועית והשתלבות חברתית.

112. אמנם בלשון הסעיף נכללה המילה "ככלל" שמרמזת שניתן יהיה להגיש בקשות לשדרוג המעמד גם לפני חלוף 63 חודשים, דא עקא שלא די ב"רמז" כדי לכוון את התנהגות הפקידים. ככל שהכוונה היא אך לאפשר הגשת בקשות גם לפני חלוף התקופה שנכללה בסעיף, יש לומר זאת במפורש ולהקנות סמכות מפורשת לפקיד הרשות לאפשר הגשת בקשות טרם חלוף המועד הנקוב בסעיף. יחד עם זאת, המלצתנו היא לבטל את המגבלה האמורה שכן היא צפויה לגרום לפגיעה במבקשים, לחוסר אחידות בהחלטות אימתי תינתן אפשרות להגיש בקשה מוקדמת לשדרוג בין הלשכות השונות ולריבוי של התדיינויות משפטיות.

113. **התיקון הנדרש: בשים לב לשיקול הדעת הרחב ממילא של הרשות, אין צורך ואין טעם בהוראה כללית שמחייבת את הפונים לשהות ברישיון ב/1 טרם שדרוג מעמדם למעמד תושב. ראוי לקבל החלטות אלה על בסיס פרטני ולפני נסיבותיו של כל פונה. ככל שמבקשת הרשות להקפיא פונים במעמד ב/1 (כאמור בניגוד לטובתם ולתועלת החברתית), הרי שהחוק אינו מאפשר להקפיא מעבר ל-27 חודשים (במקרה של אדם שמקבל רישיון ב/1 לראשונה) ויש לנסח בהחלטות את סמכותו של מנהל הלשכה לקצר את התקופה.**

114. **סעיף 7.ט. לנוהל החדש** סוטה מהצהרות הרשות לבית-המשפט המחוזי שקיבלו תוקף פסק-דין. התנהלות זו פסולה ומשכך התיקון פסול. בעת שתוקן סעיף השדרוג למעמד של קבע (בעבר – סעיף יב' לנוהל ההומניטרי, עדכון מיום 7.6.2022) התנהלה התדיינות אודותיו בעת"מ 51212-10-19 **המרכז לסייע משפטי לעולים ואח' נ. שר הפנים** (25.4.2021) לפי הסעיף בנוסחו הקודם, לא נדרש בהכרח שינוי נסיבות אלא הנוהל קבע שגם כאשר יש נסיבות חריגות שמצדיקות שדרוג המעמד, ניתן יהיה לשדרג לקבע בטרם חלוף עשר שנים.

115. בכתב התשובה של המדינה וכן בדיון שנערך בבית-המשפט ביום 31.5.2020 הדגישה המדינה שמדובר בשני מצבים מובחנים שבהתקיימם ניתן יהיה לשדרג למעמד של קבע: שינוי נסיבות ו/או קיומן של נסיבות חריגות המצדיקות שדרוג המעמד (ר' בסעיף 58 לכתב התשובה ובעמ' 4 לפרוטוקול הדיון). הצהרותיה של המדינה, לרבות בעניין זה, צוטטו על-ידי בית המשפט (ר' בסעיף 9 לפסק-דינו) **שקבע שהן מחייבות את המשיבים**. הנה עברו פחות משלוש שנים והמשיבים רואים עצמם משוחררים מהצהרותיהם ומפסק-דינו של בית המשפט. דא עקא שהמדרג הנורמטיבי ברור- הפסיקה מחייבת ולא ניתן לשנות בנוהל את אשר פסק בית-המשפט.

116. טעם נוסף לפגם בתיקון הנוכחי הוא בניסוח על דרך השלילה – הסעיף מכוון את מנהל המרחב לדחות את הבקשה "ככל שלא חל שינוי נסיבות" וכו'. ראוי היה לנסח את אותה הוראה על דרך החיוב – שמנהלת תחום תורה על שדרוג המעמד אף בטרם חלוף 10 שנים אם תמצא שחל שינוי נסיבות ו/או שקיימות נסיבות חריגות המצדיקות שדרוג המעמד.



117. **התיקון הנדרש: יש לתקן את נוסחו של סעיף ט.7.ג. כך שינחה את מנהלת התחום לשדרג את המעמד ההומניטרי למעמד של קבע אם כאשר חל שינוי נסיבות ו/או כאשר קיימות נסיבות חריגות שמצדיקות זאת.**

118. **סעיף י' לנוהל החדש**, סעיף התחולה, קובע כי "בקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, תטופלנה בהתאם לתנאי נוהל זה". המשמעות היא כי מבקשים שממתינים להכרעה בבקשה שלהם, ואשר נדרשים למשל להאריך את האשרה שלהם בזמן ההמתנה, יידרשו למסור את האשרה שבידם ולקבל תחיה רישיון לשיבת ביקור מסוג ב/2 (בהתאם לסעיף ה.10 לנוהל). כתוצאה, הם יאבדו את כל זכויותיהם במדינה- לא יוכלו לעבוד, יפסיקו להיות מבוטחים בביטוח בריאות וביטוח לאומי, לא יוכלו לצאת ולהיכנס מהמדינה ועוד. זוהי תוצאה בלתי מתקבלת על הדעת, כפי שכבר טענו בסעיפים 84-97 (שלעיל). בהתחשב בקצב האטי שבו הרשות מטפלת בבקשות למתן מעמד מטעמים הומניטריים, יש להניח כי ישנם מבקשים רבים שבקשותיהם תלויות ועומדות, ומכאן שישנם מבקשים רבים שייפגעו מהחלה רטרואקטיבית של התיקון לנוהל.

119. החלת התיקון לנוהל באופן רטרואקטיבי היא פסולה. על פי עקרונות המשפט המינהלי, עליהם חזרו בתי המשפט פעמים רבות, על שינוי מדיניות לחול רק מעתה ואילך ולהיות צופה פני עתיד ולא פני עבר. החלה מדיניות חדשה למפרע, "לא רק שהיא פוגעת בתחושות של צדק והגינות, אלא שהיא פוגמת בוודאות, בביטחון וביציבות המשפט" (ע"מ 3801/13 ארז נ' שר הבטחון (21.7.2016)). אכן, "חקיקה למפרע פוגעת בתפיסות יסוד חוקתיות. היא פוגעת בעקרון שלטון החוק, בוודאות המשפט ובביטחון הציבור בו. היא פוגעת בעקרונות היסוד של צדק ושל הגינות ובאמון הציבור במוסדות השלטון" (ע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, 777 (1992)). לפיכך נקבע כי מקום בו הרשות המינהלית מעוניינת לסטות מן הכללים בדבר איסור תחולה רטרואקטיבית, עליה להצביע על נימוקים מיוחדים וכבדי משקל המצדיקים זאת (בג"ץ 1398/07 לבאי-גולדשטיין נ' משרד החינוך (10.5.2010); בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (14.11.2016)).

120. בנסיבות העניין, הנוהל המתוקן אינו כולל אף הנמקה או צידוק מדוע הוחלט להחילו רטרואקטיבי על בקשות תלויות ועומדות, ואכן קשה לשער הנמקה שכזו. נראה כי הרשות לא שקלה כלל, לא כל שכן בכובד ראש, את הפגיעה הקשה שצפויה למי שהסתמך על הנוהל בניסוחו הקודם. נוכח האמור, החלת הנוהל למפרע היא בלתי צודקת ובלתי סבירה באופן קיצוני.

121. **התיקון הנדרש: יש לקבוע כי כלל הבקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, תטופלנה בהתאם למהדורה 16 של הנוהל.**

122. לסיכום, במסגרת פניה זו המהווה מיצוי הליכים בטרם פניה לערכאות, טענו בפירוט כנגד הוספת חסמים רבים ומשמעותיים אשר ימנעו מאוכלוסיות הפונים אלינו- מבקשי מקלט ופליטים, קורבנות לסחר בבני אדם, בני זוג והורים של אזרחים ישראלים, חסרי אזרחות בפועל ובעלי נסיבות הומניטריות חריגות אחרות להגיש בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים. בנוסף טענו כנגד החלה רטרואקטיבית של הרעת התנאים הקבועה בנוהל על פונים שהגישו את בקשתם לפני שנים ארוכות, ובשל קצב הטיפול הבלתי סביר של הרשות בבקשותיהם ניצבים כעת בפני נוהל קשה ומחמיר בהרבה מהנוהל שעל פיו הגישו את בקשתם.

123. לנוכח האמור לעיל אנו **דורשים את הקפאתו המיידית של יישום הנוהל**, לכל הפחות לגבי בקשות תלויות ועומדות, עד לקבלת מענה מפורט לפנייה זו ואת תיקונם של הסעיפים החדשים כמפורט לעיל ובנספח המצורף.

נודה על התייחסותכם המהירה,

נמרוד אביגאל, עו"ד היאס ישראל
ענת בן דור, עו"ד הקליניקה לזכויות פליטים
עדי לוסטיגמן, עו"ד רופאים לזכויות אדם
מיכל שוורץ, עו"ד המוקד לפליטים ומהגרים
רחל פיש, עו"ד המרכז לסיוע לעולים
טל חסין, עו"ד האגודה לזכויות האזרח

-נספח 1-

ריכוז השינויים הנדרשים בנוהל הסדרת מעמד מטעמים הומניטריים (5.2.002) עדכון מיום 4.12.23

1. קציבת מועדים סבירים לשלבים השונים בטיפול בבקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים לרבות בקשות לשדרוג רישיון שניתן על פי הנוהל (מב1 לא5 וממעמד ארעי למעמד קבע). במקביל, על מנת למתן את הפגיעה במבקשים כתוצאה מהתמשכות הליכים אנו מציעים לקבוע כי בזמן ההמתנה להכרעה יוארך רישיונם של מבקשים מידי שנה, ולא מידי חצי שנה כפי שנקבע בסעיף ה.11 לנוהל.
2. סעיף ג.2: יש להשיב את נוסחו הקודם של הסעיף אשר דרש יציאה של מבקש רק במקרה שקיים פסק דין הדורש את יציאתו ולפרט את אופן הבחינה של מקרים חריגים לסעיף.
3. סעיף ג.3: יש למחוק את הסעיף או לכל הפחות לצמצמו כך שיעלה בקנה אחד עם הפסיקה הקיימת בנוגע לזכות לחיי משפחה, עקרון טובת הילד ולתקנות הכניסה לישראל.
4. סעיף ג.4: יש למחוק מן הסעיף את ההנחיה לפיה בכל שלב ניתן לדרוש מן המבקשים הפקדת ערבות.
5. סעיף ג.7: יש להשיב את הנוסח הקודם ולהורות למבקש שבקשתו נדחתה שרישיון הישיבה שלו יבוטל. ניתן להוסיף הוראה לפיה הרישיון יבוטל בתוך 30 ימים. כך יקבל המבקש הודעה מוקדמת שתאפשר לו להתארגן ליציאה מישראל או, אם ירצה בכך, לערור על ההחלטה בתוך המועדים שנקבעו בחוק, הכל כשיש בידו רישיון תקף. בכך ניתן יהיה לקיים את חובת ההגינות של הרשות ביחס למי שמבקש להעמיד את החלטותיה בשבט הביקורת, ביחד עם הוראת סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לפיו ישיבתו של אדם בישראל תהיה על-פי רישיון ישיבה. בה בעת, יש לתקן את נוהל הגשת בקשות ועררים כך שגם בעת הגשת ערר פנימי, יהיה ביד העורר רישיון תקף לכל אורך ההליך והוא/היא לא יצטרכו לנהל את ההליך כשחבר גירוש ומעצר תלויה מעל לראשם.
6. סעיף ג.13: יש למחוק מהסעיף את התיבות "אי עמידה בנהלים", "אי מסירה של מידע מלא ומקיף" ו"שימוש במסמכים מזויפים לצורך קבלת רישיון או מעמד".
6. סעיף ד.7: יש לשנות את נוסח הסעיף באופן שיבהיר כי אין לדחות על הסף בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים בשל היעדר תעודת לידה מקורית ומאומתת או תעודת יושר. תעודות כאמור ראוי לדרוש בהתאם לנסיבות הספציפיות העולות מן המקרה, לאחר שהבקשה עברה את "מסננת" הדחייה על הסף, ולא כתנאי לבחינת הבקשה. כמו כן, לאור העובדה שסעיף 3.ט לנוהל החדש קובע כי הארכת/שדרוג רישיון תערך גם היא על פי פרקים ד-ה לנוהל "בשינויים המתחייבים", יש להבהיר כי לצורך חידוש לא יידרש המבקש להציג תעודת יושר נוספת.
7. סעיף ד.9: ביטול הסעיף כך שההנחיות המעוגנות בנוהל יעלו בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון בעע"מ 348/21 שר הפנים נ' חמדון (04.07.22). יש להבהיר כי הרשות אינה מוסמכת להתנות בחינת בקשה למעמד הנוגעת לקטין בהסכמתו או ידיעתו של הורה אפוטרופוס שאינו משמורן.
7. סעיף ה.2: יש לבטל את הסעיף, או להבהיר במסגרתו בדיוק אילו בקשות ייסגרו בעת הגשת הבקשה ההומניטארית, ובאילו נסיבות.

-נספח 1-

8. סעיף ה.6: ככל ולא תבוטל הדרישה להגשת מסמכי סף אשר אינם נחוצים לבחינת הבקשה, יש לאפשר פרק זמן ממושך במידה ניכרת ולפחות 90 יום להגשתם, בפרט מסמכים אותם יש להשיג מארץ המוצא, או מדינות זרות אחרות. יש ליתן אפשרות להארכת זמנים בהתאם לצורך השלמת מסמכים ויש להסביר לאדם בשפתו עם מתן דרישת המסמכים בעל פה ובכתב על אפשרותו במקרה הצורך לבקש הארכת מועד ועל האופן בו הוא יכול לעשות זאת. מוצע להכין טופס קצר ופשוט בשפות שונות לצורך הארכת מועד ולהסביר לאדם כיצד להשתמש בטופס ולאן למען אותו. באופן זה להנגיש את ההליך לפונים שהם מהגרים, מוחלשים במקרים רבים, בעלי נסיבות אנושיות קשות שהביאו מלכתחילה להגשת הבקשה, חולים, קשישים, נפגעות אלימות, אמהות חד הוריות מטופלות בילדים, ילדים התלויים באחרים ובמידת האוריינות הבריורקראטית, היכולת והמוטיבציה להסדיר את עניינם ועוד. כן נבקש כי כמקדם ביטחון גם אם יוחלט שלא ליתן הארכת מועד, כי תנתן לפונה התראה לפני סירוב בקשתו וכי מעמדו או הדרישה ממנו לעזוב את הארץ ככל שאין לו מעמד יוארכו לפרק זמן נוסף.
9. סעיף ה.10 חלק א: בבואו של מבקש להגיש בקשה על פי הנוהל, ובטרם תקבל הרשות החלטה ראשונית לגבי סיכויי הבקשה, יש לקיים עמו ריאיון. במידה ואין לעובד הרשות אפשרות לקיים ריאיון במעמד הגשת הבקשה או המבקש אינו דובר עברית יש לתאם מועד לריאיון ולציין בפני המבקש כי עליו לצרף לבקשה מסמכים תומכים ולפרטם ככל האפשר, ולוודא הזמנתו של מתורגמן לריאיון. במידה ונערך ריאיון במועד הגשת הבקשה ועובד הרשות סבור כי חסרים מסמכים תומכים לטענות שעלו במסגרת הריאיון יש לבקש השלמת מסמכים תוך מסגרת זמנים מוגדרת.
10. סעיף ה.10 חלק ב: יש לקבוע כבעבר, כי ככל שבקשה למעמד מטעמים הומניטאריים הוגשה כאשר המבקש מחזיק ברישיון ישיבה בתוקף, יוארך הרישיון שהיה בידי המבקש עד לקבלת החלטה בבקשתו. תיקון כאמור יוביל לכך שסעיף זה יעלה בקנה אחד עם שאר נהלי הרשות ועם הפסיקה כמתואר לעיל.
11. סעיף ז: יש לקבוע מפורשות כי לחברי הוועדה תועבר הבקשה המלאה ומכלול נספחיה וכי בעת מתן עמדתם לא יבודדו השיקולים לתחום מומחיותו הצר של כל חבר הוועדה (שאינו בהכרח רלוונטי לנושא), אלא תינתן עמדה מנומקת המתייחסת למכלול נסיבות הבקשה.
12. סעיפים ח3 וח7: יש לקבוע כי הוועדה תתעד בפרוטוקול מלא את הדיון בה ולא תסתפק בתמצית בלבד וכי הפרוטוקול המלא, לרבות דף החתימות והעמדות המנומקות יועבר לפונים עם מתן החלטה בבקשתם. בנוסף, יש לקבוע מפורשות כי העתק מן החלטה והפרוטוקול המלא, לרבות עמדת כל נציג מנציגי הוועדה ישלח למבקש עם קבלת החלטה על סירוב הבקשה. שכן בנוסח הנוכחי החובה להעביר פרוטוקול יחד עם החלטה מצוינת מפורשות רק בנוגע לבקשות שאושרו.
13. סעיף ט.4: יש להסיר את הדרישה לריאיון נוסף בעת ארכת הרישיון, או להוסיף הערה שמבהירה יש להפעיל שיקול דעת ולהימנע מלערוך ריאיון נוסף שעלול להציף מחדש טראומות שכבר נבחנו בריאיונות קודמים.
14. סעיף ט.6: בשים לב לשיקול הדעת הרחב ממילא של הרשות, אין צורך ואין טעם בהוראה כללית שמחייבת את הפונים לשהות ברישיון 1/2 טרם שדרוג מעמדם למעמד תושב. ראוי לקבל

-נספח 1-

החלטות אלה על בסיס פרטני ולפני נסיבותיו של כל פונה. ככל שמבקשת הרשות להקפיא פונים במעמד ב/1 (כאמור בניגוד לטובתם ולתועלת החברתית), הרי שהחוק אינו מאפשר להקפיאם מעבר ל-27 חודשים (במקרה של אדם שמקבל רישיון ב/1 לראשונה) ויש לנסח בבהירות את סמכותו של מנהל הלשכה לקצר את התקופה..

15. סעיף ט.7: יש לתקן את נוסחו של סעיף ט.7.ג. כך שינחה את מנהלת התחום לשדרג את המעמד ההומניטרי למעמד של קבע אם כאשר חל שינוי נסיבות ו/או כאשר קיימות נסיבות חריגות שמצדיקות זאת.

16. סעיף י: יש לקבוע כי כלל הבקשות שהוגשו לפני מועד עדכון נוהל זה וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, תטופלנה בהתאם למהדורה 16 של הנוהל.

נספח 6

מענה מיום 14.03.24

עמ' 95



ד' ב אדר ב תשפ"ד
14/03/2024
2024-00001011

לכבוד:

נמרוד איבגאל, עו"ד היאס ישראל
ענת בן דור, עו"ד הקליניקה לזכויות פליטים
עדי לוסטיגמן, עו"ד רופאים לזכויות אדם
מיכל שוורץ, עו"ד המוקד לפליטים ומהגרים
רחל פיש, עו"ד המרכז לסיוע לעולים
טל חסין, עו"ד האגודה לזכויות האזרח
באמצעות הדוא"ל

שלום רב,

**הנדון: מענה לפנייתכם בנוגע לתיקון נוהל 5.2.0022 – נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד
מטעמים הומניטריים מיוחדים**

סימוכין: מכתבכם מתאריך 8.1.2024

פנייתכם הועברה לבחינת הגורמים המקצועיים האמונים על יישום נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים, נוהל 5.2.0022 (להלן: "הנוהל"), ולאחר קיום דיון בנוכחות מנכ"ל הרשות אני מתכבד להשיבכם כדלקמן;

כאמור בנוהל עצמו- עניינו של הנוהל הוא לקבוע את אופן הטיפול בבקשות לקבלת מעמד בישראל מטעמים הומניטריים מיוחדים המוגשות ע"י זרים. מדובר על מי שאיננו עונה לקריטריונים להגשת בקשה להסדרת מעמד בישראל מכוח נוהל אחר של רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות") ואשר מתקיימים בעניינו טעמים הומניטריים מיוחדים.

בכל שנה מוגשות בלשכות בקשות רבות מכוח נוהל זה, מתוכן כ-500 מועברות לבחינת המטה ובסופו של יום כמחצית מהבקשות מאושרות. לאחר עבודת מטה רחבה אשר בחנה את תהליכי העבודה בוועדה ואת הגורמים לעומסים ולעיכובים בהוצאת החלטות, תוקן הנוהל באופן מקיף ונרחב. מטרת התיקון הינה לשפר ולייעל את הליכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים, ובכך להפחית את העומסים והעיכובים במתן מענים, ולהקל על המבקשים ככל הניתן, ומנגד למנוע שימוש לרעה בנוהל זה לצורך הארכת שהייה בישראל. בנוהל הוגדרו סמכויות חדשות לגורמים נוספים ברשות, ושונו הליכים על מנת לקצר את הליך הטיפול במקרה של אישור והכל כאמור על מנת לייעל את העבודה ולשפר את השירות הניתן למבקשי המעמד.



אנו מודים לכם על מכתבכם אשר כאמור נבחן בכובד ראש על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים. כבר עתה נציין שמצאנו לנכון לקבל חלק מהערותיכם והמלצותיכם ולערוך שינויים בהתאם והכל כמפורט להלן;

א. קציבת מועדים

על אף שקצבת מועדים הינה דבר נכון כשלעצמו אנו סבורים כי יש מקום תחילה להפעיל את הנוהל בנוסחו העדכני, על כלל השינויים שבו, מבלי לקצוב מועדים וזאת על מנת לבחון את השפעת השינויים על תהליכי העבודה. לאחר כשנה של יישום הנוהל נסיק מסקנות ונוכל לקצוב מועדים בהתאם.

בהתייחס לבקשתכם שבזמן ההמתנה להכרעה יוארך רישיונם של המבקשים מידי שנה, ולא מידי חצי שנה – הסעיף יתוקן והרישיון יוארך לשנה בכל פעם.

ב. סעיף 2.ג. נוהל – דרישת יציאה טרם בחינת הבקשה

מי שהגיש בקשה לקבלת מעמד בישראל מכוח נוהל זה או נוהל אחר של הרשות ובקשתו סורבה ומי שניתן בעניינו פס"ד אשר הותיר את החלטת הסירוב על כנה - יוכל להגיש בקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטאריים אך זו תבחן רק לאחר צאת המבקש מישראל.

לא פעם נתקלת הרשות במצבים בהם נמנעים זרים השוהים ללא אשרה בישראל, אשר בקשתם למעמד בישראל סורבה, להגיש ערר לביה"ד בגין החלטת סירוב ואף לא יוצאים מישראל על אף שבקשתם נדחתה. חלף זאת, פונים מבקשי המעמד בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטאריים, פעמים רבות תוך הצגת טעמים זהים לטעמים אשר עמדו בבסיס הבקשה שהוגשה וסורבה. בדרך זו מאריכים הזרים את שהייתם בישראל עד לקבלת החלטה בבקשה החדשה על אף שכאמור נדרשו לצאת מישראל ולא ערערו על כך, ואף אין בעניינם טעמים הומניטאריים. זר אשר הגיש בקשה שנדחתה ונדרש לצאת מישראל, עליו לפעול בהתאם, ולפיכך ועל מנת למנוע ניצול לרעה של ההליך ההומניטארי הוספה הדרישה ליציאה טרם בחינת הבקשה גם במקרים של החלטות מנהליות.

יחד עם זאת, לאור העובדה שהנוהל העוסק במצבים רגישים בהם נטענות טענות לטעמים הומניטאריים הושאר בסעיף זה מקום להפעלת שיקול דעת של הגורם המקצועי האם יש מקום לפטור מדרישת היציאה אם לאו.

מכל מקום, מובהר כי הרשות מתחייבת לתת קדימות לטיפול בבקשות אשר מוגשות בהתאם לסעיף זה והמבקש נמצא מחוץ לישראל בזמן הבדיקה.



ג. סעיף ג.3 לנהל – מקבל מעמד לא יוכל לזכות מכוחו קרובי משפחה

בעת הגשת בקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטאריים על מבקש המעמד להגיש בקשה עבור כל מי שרלוונטי בזמן הגשת הבקשה. לא פעם נתקלת הרשות בבקשות אשר מוגשות עבור אחד מבני הזוג, הורים ללא הילדים או רק עבור ילד אחד מבני המשפחה על אף שמדובר על תא משפחתי שלם השוהה בישראל ללא מעמד. מדובר על ניצול לרעה של ההליך ההומניטארי שאיננו מתיישב עם תכליתו ועל כן לא ניתן לפעול כך. כאמור, הסעיף לא נועד לחול על נסיבות חדשות שנוצרו לאחר אישור הבקשה לדוגמא מצב בו אושרה הבקשה ההומניטארית ונולד ילד לאחר אישור הבקשה, או לחילופין נוצר קשר זוגי לאחר אישור הבקשה. הסעיף יתוקן כך שהדברים האמורים לעיל ישתקפו בסעיף.

ד. סעיף ג.4 לנהל – ערבות

דרישת הערבות הינה רק במצב בו אושרה הבקשה ובהתאם לשיקול הדעת של הגורם המוסמך. הסעיף יתוקן בהתאם על מנת שהדברים יהיו ברורים.

ה. סעיף ג.7 לנהל – ביטול רישיון בעת סירוב הבקשה

קריאה של סעיף י.2 (בנוסח הקודם) אליו אתם מפנים מלמדת שאומנם כתוב שהרישיון "יבוטל" בלשון עתיד אך משמעות הדבר היא שעם מסירת החלטה יבוטל הרישיון. היות והחלטות הסירוב נשלחות במרבית המקרים בפקס הרי שזו המסירה ועל כן הרישיון מבוטל. למעשה אין שינוי במדיניות הרשות אלא הבהרת הדברים במסגרת תיקון הנהל. מכל מקום, הזכות לערור על החלטה עודנה קיימת וככל שתמצא הערכאה המשפטית כי יש להשיב את הרישיון, ותינתן החלטה בנושא הרשות כמובן תפעל בהתאם.

ו. סעיף ג.13 לנהל – ביטול רישיון בנסיבות המפורטות בסעיף

ביטול הרישיון בהתאם לסעיף זה נתון לשיקול דעת הגורם המקצועי טרם ביטול הרישיון שכן לפני הביטול נערך שימוע בו יוכל מבקש המעמד לפרוס את טענותיו והסבריו בנוגע להתנהלותו ובכלל זה הסבר למסירת פרטים כוזבים, מסמכים מזויפים וכד'. זאת ועוד, הסעיף יתוקן כך שבמקום המילים "אי עמידה בנהלים ו/או אי מסירה של מידע מלא ומקיף" יופיעו המילים "אי עמידה בכללי המשפט המנהלי".

ז. סעיף ז.7 לנהל – דרישת תעודת לידה ותעודת יושר

בהתאם לסעיף ז.8 ככל והמבקש המציא המסמכים הנדרשים לפי סעיף ז.7 במסגרת הליך קודם מול הרשות רשאי מנהל הלשכה לפטור מהמצאת מסמכים עדכניים. הסעיף יתוקן בהתאם.



תעודת לידה - היות ובמרבית המקרים בהם מוגשת בקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטאריים קדם לכך הליך אחר בפני הרשות (בעיקר הליכי זוגיות) בהם הומצאו המסמכים ובכלל זה תעודת לידה מאומתת כדין הרי שבמרבית המקרים כלל לא יהיה צורך בהמצאת תעודת לידה חדשה.

מכל מקום - ככל ואין למבקש המעמד אפשרות להציג תעודת לידה כנדרש, וככל ויוגשו תימוכין לטענה זו, בסמכות מנהל הלשכה לפטור בשלב ראשון מהגשת המסמך. אך, יובהר כי המסמך כן יהווה תנאי סף לשדרוג מעמד לקבע (כפי הקיים היום בהליכי אחמ"ש – נוהל 5.2.0008).

בנוגע **לתעודת יושר** – מצוין מפורשות בסעיף שמי שאין באפשרותו להמציא את הנדרש יציג לרשות מכתב הסבר בצרוף תצהיר חתום ע"י עו"ד ובסמכות מנהל הלשכה לפטור מהגשת הנדרש בהתאם לשיקול דעתו. כלל הטענות המובאות במכתבכם בדבר נסיבות המונעות הצגת תעודת יושר עדכנית (ובכלל זה ממדינות בהן עברו בדרך) מקומן במכתב ההסבר האמור לעיל.

הטענה כי דרישת התצהיר הינה מהווה עול כלכלי – מי שמבקש מעמד בישראל עליו לפעול בהתאם לדרישות, אם המבקש לא ממלא אחר הדרישות, נדרש אימות כדין לטענות בדבר המניעה להצגת המסמכים. דרישת תצהיר מופיעה גם בדרישה להצגת דרכון תקף לשנתיים (סעיף 5.ד. לנוהל), דרישה אשר עברה ביקורת שיפוטית והתקבלה.

בנוגע לסעיף 3.ט. לנוהל העוסק בהארכת רישיון לאחר אישור הבקשה – בסעיף נכתב שהארכת הרישיון תעשה על פי פרקים ד-ה לנוהל "בשינויים המתחייבים" על כן בקשתכם להבהרה שלא תידרש תעודת יושר נוספת בעת הארכת רישיון מיותרת.

ח. סעיף 9.ד. לנוהל – קטינים נלווים לבקשה הומניטארית

לאחר שקראנו את טענותיכם בנוגע לסעיף זה הוחלט לערוך מספר שינויים בנוהל. סעיף 9.ד. ישונה ויכתב "כאשר לבקשה נלווים קטינים מקשר זוגי קודם, תבחן הבקשה בהתאם לאופן הטיפול בקטין נלווה המפורט בנוהל 5.2.0008. משמעות הדבר שלא תידרש הסכמת האפוטרופוסים החוקיים, אלא תערך בחינה כאמור כמפורט בנוהל 5.2.0008. כמו כן, סעיף 8.ד. וד.9 יוחלפו ביניהם במיקום כך שיהיה ברור שמי שהציג אישור בדבר הקטין הנלווה במסגרת הליכים קודמים איננו נדרש להציג זאת מחדש במסגרת ההליך ההומניטארי.

ט. סעיף ה.2. לנוהל- סגירת תיק בקשות קודם

הנוהל ההומניטארי הינו נוהל שיורי כאשר המבקש איננו עומד ביתר הנהלים ומתקיימים בעניינו טעמים הומניטאריים, משכך, תיק בקשות קודם נסגר ונפתח תיק בקשות הומניטארי. היות וישנם מצבים חריגים/שונים בהם לא נדרשת סגירת התיק, הרשות איננה מוצאת לנכון לפרט רשימה סגורה של מקרים אלו וניתן שיקול דעת לגורמי המקצוע מתי לסגור ומתי להשאיר תיק בקשות פתוח במקביל לבקשה ההומניטארית. יש לזכור כי מדובר בגורמי מקצוע שהוכשרו לדבר והדרכות בנושא נערכות מעת לעת.

י. סעיף ה.6. לנוהל – השלמת מסמכים חסרים – קביעת מועדים



ככלל, רוב הבקשות מגיעות מנהלים קודמים ועל כן פטורים ממילא ממרבית המסמכים. מבקשים השוהים תקופה ארוכה בישראל, לרוב שלא כדין, אין מקום לפטור אותם מהמצאת המסמכים (מלבד המקרים אשר מפורטים בנוהל בהם ניתן לפטור בכפוף למכתב הסבר ותצהיר תמיכה).

יחד עם זאת, לאחר קריאת הערותיכם בנושא סד הזמנים להמצאת מסמכים ישונה הסעיף כך שיינתנו 45 ימים להמצאה וארכה נוספת גם היא בת 45 ימים ככל שיידרש – כמו בנהלי אחמ"ש. בנוגע לבקשתכם שהרשות תעדכן את הפונים בדבר האפשרות להארכת משך הזמן להמצאת מסמכים – מדובר בנוהל ברור אשר מפורסם באינטרנט ועל מגיש הבקשה לעיין בו ולראות את סד הזמנים הקבוע בנוהל, יחד עם זאת יובהר כי לרוב פקידי הלשכה מעדכנים את הפונים בסד הזמנים. כמו כן, היות ולא מדובר על טופס כללי אלא על מכתבי מענה פרטניים, כל מקרה לגופו, אין אפשרות לבצע תרגום של כל מכתב ומכתב לשפתו של המבקש.

יא. סעיף ה.9+ ה.10 לנוהל - דחייה על הסף וראיון

היות וסמכות לדחייה על הסף מכוח סעיף מצומצמת מאוד, לעילות ספציפיות, אנו סבורים שאין מקום לערוך בשלב זה ראיון. מעבר לכך, חזקה על המבקש שיפרוס בבקשתו את כלל המידע והעילות שבגינן הוא מבקש מעמד ואין להיתלות באפשרות לקיום ראיון. אם הבקשה לא תסורב על הסף אז יערך למבקש ראיון. זאת ועוד, על החלטת הסירוב תמיד עומדת האפשרות לערר פנימי במסגרתו יכול המבקש לפרוס את מלוא טענותיו ונימוקיו כך שזכות הטעון איננה נפגעת.

יב. סעיף ה.10 לנוהל – שינוי סוג הרישיון לרישיון מסוג ב/2 בעת הגשת הבקשה

על מנת למנוע שימוש לרעה בהליך ההומניטארי לצורך הארכת שהות בישראל הרשות עומדת על האמור בסעיף זה. הנוהל כאמור הינו נוהל שיורי, מקום שמבקש המעמד איננו זכאי לרישיון/מעמד מכוח נוהל אחר – ככל שמבקש המעמד סבור שעומדים לו טעמים הומניטאריים יגיש בקשה מתאימה ויחזיק ברישיון ב/2 אשר יאפשר לו לשהות בישראל עד להכרעה בבקשתו. הסעיף מחריג מתנאי זה את מי שזכאי להארכת רישיון מכוח נוהל אחר דהיינו מי שמגיע מהליכי אחמ"ש וכן מי שמחזיק ברישיון ס2(א)5.

יג. סעיף 1.2.ג – חברי הוועדה ימסרו חוות דעתם בהתאם לתחום מומחיות משרדם



הוועדה הבינמשרדית הינה וועדה מייעצת למנכ"ל, משמע תפקיד חברי הוועדה לסייע למנכ"ל ולתת מידע מתחום מומחיותם של משרדיהם וזאת טרם קבלת החלטה על ידו. ההחלטה בדבר קיומם של טעמים הומניטאריים הינה החלטה של מנכ"ל רשות האוכלוסין בהתבסס על המידע המקצועי אשר יקבל מהמשרדים השונים.

ד. סעיף 4.1.ז – החומר אשר יועבר אל חברי הוועדה לפני הדיון

לאחר קריאת הערותיכם בנושא הוחלט לתקן את הסעיף כך שיהיה כתוב "... סיכום תיק והעתק הבקשה על נספחיה לקבלת חוות דעתם הכתובה...".

טו. סעיף 7.ח+3.ח – פרוטוקול הוועדה

הרשות סבורה שהפרוטוקול במתכונתו הנוכחית משקף את אשר עמד בפני חברי הוועדה ובפני המנכ"ל, המלצות חברי הוועדה מובאות גם הן בפרוטוקול. ויובהר, כי בניגוד לטענתכם במכתב – המלצות חברי הוועדה מועברות כעת בצרוף ההחלטה הן במקרה של אישור והן במקרה של סירוב. הדברים מופיעים מפורשות בנוהל.

טז. סעיף 4.ט לנוהל – ראיון בעת הארכת רישיון

הראיונות בשלב זה של התהליך נועדו לבחון את הנסיבות העדכניות של מבקש המעמד. הראיון מאפשר בחינה של הנסיבות העדכניות מול הנסיבות אשר הביאו לאישור הבקשה בעבר, כמו גם, בחינת אפשרות של שדרוג עוד טרם חלף המועד הקבוע בנוהל נוכח נסיבות חריגות המצדיקות זאת. כמובן שהראיון נערך ברגישות המתבקשת שעה שמדובר על מקרים העוסקים בטראומה או אירועי עבר קשים, מדובר בגורמי מקצוע העוסקים בדבר שנים ובעלי מומחיות בנושא.

יז. סעיף 6.ט לנוהל – שדרוג מרישיון ב/1 לרישיון א/5

סעיף זה הינו בהתאם לעמדת הרשות אשר הוצגה בהליך המשפטי בעניינו של אייזנברג לפיה ניתן להאריך רישיון ישיבה מסוג ב/1 עד 63 חודשים. עמדה זו אושרה ע"י ביהמ"ש העליון. בהתאם לכך, ככלל, בקשה לשדרוג מעמד מרישיון ב/1 לרישיון מסוג א/5 תוגש רק בחלוף 63 חודשים. בנוהל הקודם לא הייתה התייחסות לשדרוג רישיון ב/1 וכתיבת סעיף זה מטרתה יצירת בהירות ושיקפות למבקשי המעמד. כמובן, שגם במקרה זה, כמו בסעיף שדרוג לקבע, ישנו שיקול דעת למקרים חריגים ככל שחל שינוי נסיבות או שישנן נסיבות חריגות המצדיקות שדרוג עוד בטרם חלפה התקופה.

יח. סעיף 7.ט – שדרוג מעמד מרישיון מסוג א/5 לרישיון ישיבת קבע



בקשה לשדרוג מעמד לקבע תוגש כלל לאחר שהמבקש שהה תקופה של 10 שנים ברישיון ישיבה מסוג א5 מכוח הנוהל ההומניטארי. החריג העוסק באלו אשר ענינם הועבר אל הוועדה הבינמשרדית מכוח נהלי הפסקת הליך (5.2.0017, 5.2.0019) גם הוא נכלל בנוהל זה כמפורט בסעיף.

סעיף ט.7.ג – הסמכות לאישור הבקשה בטרם חלפה התקופה של 10 שנים נשארה בידי מנהלת אגף אשרות ומעמד. יחד עם זאת, הסמכות לסרוב הבקשה ככל ולא נמצאו טעמים המצדיקים חריגה מהכלל הועברה אל מנהלת המרחב וזאת לצורך ייעול ההליכים. על מנת שהדברים יהיו ברורים יתוקן הסעיף בהתאם לאמור.

יט. סעיף י לנוהל – תחולה

סעיף התחולה הינו זהה לסעיף התחולה המופיע בנהלים אחרים של הרשות. יחד עם זאת, יובהר בנוהל שהסעיף העוסק בשינוי סוג הרישיון לב/2 (סעיף ה.10) יחול רק על מי שהגיש בקשה אחרי פרסום הנוהל. מעבר לכך, שאר תנאי הנוהל, יחולו על המבקשים בהתאם לאמור בסעיף התחולה.

בכבוד רב,

יואל ליפובצקי
ראש המינהל

העתק:

מר אייל סיסו, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד דניאל סלומון, יועמ"ש הרשות
הגב' נטלי אור חן, סגנית ראש מינהל האוכלוסין
הגב' רונית אליאן, מנהלת אגף אשרות ומעמד
הגב' הדס דריקס, ראש דסק הומניטרי

נספח 7

התייחסות העותרות מיום 10.04.24

עמ' 103

10.4.24

לכבוד:
מר אייל סיסו
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
באמצעות דוא"ל: MANKAL@piba.gov.il

שלום רב,

הנדון: הערות ארגוני זכויות אדם לתיקון לנוהל 5.2.002 העוסק בעבודתה של הוועדה הבינמשרדית ומתן מעמד על בסיס טעמים הומניטריים

סימוכין: פנייתנו מיום 8.1.2024, תזכורת מיום 11.3.24 ומענה מיום 14.3.24

ראשית נבקש להודות על התייחסותכם לפנייתנו ועל נכונותכם לערוך תיקונים והבהרות מסוימות ב"נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים" (5.2.0022) (להלן: "הנוהל החדש"). יחד עם זאת, ועל מנת לנסות ולצמצם את המחלוקת טרם פניה לערכאות, מצאנו לנכון לפנות פעם נוספת בבקשה זו, לערוך שינויים והבהרות נוספות בנוהל. בנוסף אנו מציעים לקיים פגישה בין נציגות מטעמינו ומטעם היעוץ המשפטי של הרשות על מנת לייעל את הדיון ובמטרה לצמצם את הפערים ככל האפשר בטרם פניה לערכאות. לבסוף נבקש להבהיר כי אנו עומדים על מכלול טענותינו כפי שהובאו במכתבנו שבסימוכין ואין לראות בהעדר התייחסות מטעמינו, במסגרת מכתב זה, לסעיף כזה או אחר בנוהל כהסכמה המונעת מאיתנו לתקוף את הנוסח הסופי בהליך משפטי, ובפרט ביחס לסעיפים אשר נמסר כי יתוקנו אולם נוסחם המתוקן טרם פורסם.

ולהלן התייחסותינו:

- קציבת מועדים -** אנו מברכים על השינוי עליו הוחלט, לפיו בתקופת ההמתנה להחלטה יוארכו רישיונות של מבקשים למשך שנה כל פעם, לעומת חצי שנה כפי שהיה עד כה, וסבורים שיהיה בכך כדי להקל הן על המבקשים והן על הרשות. לצד זאת, ובשים לב לאמור במכתבנו שבסימוכין בנוגע למשך הטיפול בבקשות מטעמים הומניטריים, יש מקום לקבוע בהנחיות מהי תקופה סבירה לשיטת הרשות להכרעה.
- לכל הפחות, ובדומה להנחיות המעוגנות בסעיף 7.1.7 לנוהל הטיפול להגשת בקשות לקטין לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל התשל"ד-1974 ובסעיף, יש לקבוע כי ככל שלא תוכרע בקשה תוך 6 חודשים, יונפק למבקש רישיון ישיבה המאפשר את העסקתו. זאת בפרט לנוכח העדכון המעוגן בסעיף ה-10 לנוהל החדש. עוד, ובשים לב לסעיף ג.2 לנוהל החדש (דרישת יציאה טרם בחינת בקשה) יש לקצוב מועד לבחינת בקשה כאשר המבקש נמצא מחוץ לישראל. זאת על מנת למתן את הפגיעה במבקשים כאמור, ביניהם הורים לקטינים, אשר יאלצו לעקור אותם מן המסגרת המוכרת להם לפרק זמן לא נודע במהלכו תיבחן בקשתם. הדברים נאמרים מבלי לגרוע מטענותנו בנושא זה כפי שהובאו במכתבנו שבסימוכין וכפי שיוסף להלן, לפיה ככלל אין לדרוש ממבקשים בערוץ ההומניטרי לעזוב את הארץ טרם יידון ענינם.

3. **סעיף ג.2 דרישת יציאה טרם בחינת הבקשה** - בתשובתכם ביחס לסעיף זה הבהרתם כי תכלית השינוי היא מניעת ניצול לרעה של הנוהל החדש לצורך הארכת שהות בישראל של מי שנקבע בעבר כי אין עילה להסדרת מעמדו, בחר שלא להשיג על החלטה זו ותחת זאת הגיש בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים על בסיס טעמים זהים. כדי להתמודד עם תרחיש זה, המהווה לטענתכם ניצול לרעה של הנוהל, תוקן הסעיף כך שברירת המחלל היא שמי שהגיש בעבר בקשה להסדרת מעמד, מכל טעם, וזו נדחתה ועל כן התבקש לצאת מישראל, יידרש לצאת מישראל כתנאי לבחינת בקשה הומניטרית.
4. לכך נשיב כי נדמה שהמסננת שנבחרה על מנת להתמודד ביעילות עם אותם מקרים מאוד ספיציפיים, אשר לא נמסר כל נתון לגבי שכיחותם, רחבה בהרבה מן הנדרש.¹ בפרט לנוכח העובדה ש**סעיף 9.9** א. לנוהל החדש קובע כי במקרים בהם "**הבקשה מבוססת על טעונוים זהים אשר כבר נדחו במסגרת בקשה להסדרת מעמד מכח נוהל יעודי אחר**" ניתן לדחות את הבקשה על הסף, בלשכה המטפלת, מבלי להעבירה לבחינת מטה מנ"א ומבלי לקיים ראיון. לא סביר כי על מנת להתמודד עם תרחיש כה ספיציפי, שכבר ניתן לו מענה מספק במסגרת העילות לדחייה על הסף, יתקבל נוסח כל כך רחב המוביל לתוצאה אבסורדית אליה, על פי המענה, כלל לא התכוונתם. במקרים רבים עלולה להגרם פגיעה בלתי מידתית, בלתי הפיכה אשר תסכל את האפשרות לקבלת סעד על ידי הוועדה.
5. כדי להבהיר את גודל האבסורד נציג דוגמא, אמנם תיאורתית אך אינה נדירה. אישה, מבקשת מקלט או עובדת סיעוד ברישיון, אשר בקשתה למקלט, או בקשתה להארכת רישיון כעובדת סיעוד, נדחתה, ובזמן שהמתנייה להכרעה רקמה קשר זוגי עם אזרח ישראלי. לבני הזוג נולד בן שהוא אזרח ישראלי מכוח אזרחות אביו. השניים לא הסדירו את מעמד האם, בין אם בשל שימוש של האזרח במעמדה הפגיע של האם לצורך העמקת השליטה בה כחלק מקשר זוגי מתעלל, ובין אם בשל העדר אוריינות בירוקרטית, העדר משאבים לייצוג וכדומה. בין ההורים ניתק הקשר והאם, שנותרה משמורנית יחידה, פונה להגיש בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים. במצב כזה, על פי הנוהל החדש, לצורך בחינת הבקשה, האם והילד, שהוא כאמור אזרח ישראלי, יאלצו לצאת מישראל, לעקור את הקטין מכל המוכר לו המסגרת הלימודית, החברים, המשפחה ולהמתין, פרק זמן שאינו מוגדר בנוהל אך כידוע אינו קצר, לצורך הכרעה בבקשה. זאת חרף העובדה שבמרבית המקרים אין כל קשר בין הטעמים להסדרת מעמד שהוצגו לרשות במסגרת, למשל, בקשת מקלט, לטעמים הנבחנים במסגרת בקשה הומניטרית, וחרף העובדה שדרישה כאמור עלולה לגרום לנזק בלתי הפיך.
6. כאמור מדובר רק בדוגמא אחת, אולם ישנם אין ספור תרחישים בהם דחיית בקשה על בסיס נוהל מסוים, אין משמעה כי התרחש ניצול לרעה וכי לא מתקיימים טעמים הומניטריים להסדרת מעמד. למעשה, כידוע לכם מספר לא מבוטל של נהלים של הרשות מפנים בעצמם את בקשתם של מי שאינם עומדים בדרישות של נוהל ספיציפי לבחינה בפני הוועדה ההומניטרית.² עובדה זו מעידה על עומק האבסורד בעיגון דרישה כה מכבידה החלה על מנעד רחב ביותר של מקרים, כדי להתמודד עם תרחיש מאוד מסוים, שכבר עוגנה הוראה אחרת על מנת להתמודד איתו ביעילות.

¹ לעניין הצורך באיסוף נתונים לצורך ביסוס טענה לגבי הצורך בשינוי מדיניות למניעת ניצולה לרעה ראו דבריו של כב' השופט חשין בפסק דינו בבג"ץ 3648-97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג (2) 728 (פסקה 60).

² נוהל הטיפול בהפסקת הליך מדורג להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים כתוצאה מאלימות מצד בן הזוג הישראלי (5.2.0019), נוהל הטיפול בבקשות למעמד בישראל להורה קשיש ובודד של אזרח ישראלי (5.2.0033) ועוד.

7. לאור האמור, ומבלי לחזור בנו משאר טענותינו ביחס לסעיף זה כמפורט במכתבנו שבסימוכין, אנו עומדים על כך כי הסעיף במתכונתו הנוכחית מהווה חסם משמעותי יתר על המידה, עבור אנשים המשתייכים לרוב לאוכלוסיות מוחלשות במיוחד, מפני הגשת בקשה הומניטרית. האפקט המצנן שהוא תוצאה של סעיף זה, ולנוכח מכלול התיקונים המקשים על הגשת בקשה ועל מעבר המסגרת של דחיה על הסף, ביתר שאת, הוא לתחושתנו גם בניגוד לאינטרס של הרשות, שכן יוביל לכך שיותר חסרי מעמד יישארו בישראל כאשר אינם מתועדים כלל.
8. **סעיף ג.3 מקבל מעמד לא יוכל לזכות מכוחו קרובי משפחה** - ראשית אנו מברכים על החלטתכם לתקן את הסעיף כך שיובהר כי אינו חל במקרים בהם נוצרו נסיבות חדשות לאחר אישור הבקשה. לאור העובדה שהנוסח המתוקן טרם פורסם, קיים קושי להתייחס אליו במדויק במסגרת פניה זו.
9. עם זאת, מצאנו לנכון לציין כי חרף ניסיון משותף מצטבר של עשרות שנים בהגשת בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים, התקשנו להבין מן המענה כיצד בא לידי ביטוי ניצול לרעה של הנוהל באמצעות השמטת חלקים מתא משפחתי יחיד מן הבקשה. במילים אחרות, התקשנו לעלות על דעתנו את אותו התרחיש שבו מבקשירוויח מהשמטה מכוונת של פרטים המשתייכים לתא המשפחתי ומתגוררים ללא רישיון בישראל, מן הבקשה עצמה.
10. לעומת זאת, כן נתקלנו בעבר במבקשים אשר בזמן תקופת בחינת הבקשה, שכידוע באופן שכיח למדי יכולה להגיע למספר שנים, הרחיבו את התא המשפחתי (נולדו ילדים נוספים או נוצר קשר זוגי), ובתום לב ומתוך חוסר ידע נמנעו מלעדכן בכך את הרשות. בתרחיש כזה למשל אין כל ניצול לרעה ובכל זאת הסעיף יוביל לתוצאה קשה ומכבידה על המבקשים, אשר בסבירות גבוהה יאלצו לפנות לייצוג ולנהל הליכים משפטיים כדי שיוחרגו מתחולתו.
11. לאור האמור, ומבלי לחזור בנו מטענותינו ביחס לסעיף זה כפי שפורטו במכתבנו שבסימוכין, נראה כי אין מקום להותרת סעיף בנוסח גורף ונכון יותר להתמודד עם המקרה הפרטני החרגי של ניצול לרעה, לגופו. למשל באמצעות סעיף הסל ג.13 (בנוסחו המתוקן על פי המענה שבסימוכין) המאפשר לבטל רישיון בשל "אי עמידה בכללי המשפט המנהלי" ביניהם כמובן חובת המבקשים לפעול בתום לב.
12. **סעיף ג.4 ערבויות** - גם בנוגע לסעיף זה, ראשית אנו מברכים על החלטתכם לשנות את נוסח הסעיף כך שיובהר כי דרישת הערבות, בהתאם לשיקול דעת של הגורם המקצועי, תוכל לעלות רק לאחר אישור בקשה.
13. לצד זאת, חשוב להדגיש כי בניגוד להליכים להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי או משפחתי אחר, בהם מעוגנת האפשרות לדרישת ערבות, למבקשי מעמד מטעמים הומניטריים לעיתים קרובות אין קשרים עם אזרחים ישראלים שמטבע הדברים, ככלל, בעלי יכולת משמעותית יותר לגייס או ללוות סכומי כסף כערבות. בנוסף, רישיון ישיבה לאחר אישור בקשה הומניטרית ניתן לשנה בלבד, כאשר על המבקש להתייצב בלשכת הרשות לצורך הארכה נוספת.
14. לכן אנו סבורים כי עיגון האפשרות להציב דרישת ערבות לאחר אישור בקשה, דהיינו לאחר שנמצא כי בעניינו של פלוני קיימים טעמים הומניטריים מיוחדים עד כדי כך שחרף מדיניותה המוצהרת של הרשות ליתן רישיון ישיבה בישראל רק במקרים חריגים שבחריגים, הוחלט לתת למבקש רישיון, היא בלתי

סבירה. כאמור במכתבנו, ממילא עומדת לשר הסמכות להתנות מתן רישיון בערבות לפי שיקול דעתו³ ועיגון אפשרות זו בנוהל, ללא כללים שמבנים עבור הגורם המקצועי את שיקול הדעת בשימוש בו, עלולה להביא להכבדה קשה דווקא על מי שכבר צלח משוכה גבוהה מאוד ושכנע את הרשות כי נסיבותיו מצדיקות מתן מעמד.

15. לאור האמור ומבלי לחזור בנו מטענותינו כפי שפורטו במכתבנו שבסימוכין נשוב ונדרוש את מחיקת ההנחיה כי ניתן לדרוש הפקדת ערבות במסגרת טיפול בבקשה על פי נוהל זה.

16. **סעיף ג.7 ביטול רישיון בעת סירוב הבקשה** - מבלי להאריך במילים, לגבי סעיף זה אנו עומדים על האמור בפנייתנו שבסימוכין. תרחיש שבו אדם שהה במשך שנים ארוכות בישראל כדין וברגע קבלת החלטה בבקשתו מבוטל רישיונו לאלתר, על כל הכרוך בכך לרבות אובדן רישיון עבודה וגישה לשירותי בריאות, הוא בלתי סביר. עוד, בתרחיש כזה פניה לערכאות בהכרח תתבצע לאחר ששונה המצב הקיים כך שהוראה להחזיר רישיון היא בגדר "צו עשה" אשר ניתן במצבים חריגים בלבד. לכן אנו חוזרים על טענתנו כי יש לאפשר למי שבקשתו נדחתה להמשיך ולאחוז ברישיון בו החזיק לפחות 30 יום נוספים, מיום מסירת החלטת הדחיה, תוך הבהרה כי נתון שיקול דעת להאריך תקופה זו בהתאם לנסיבות.

17. **סעיף ג.13 ביטול רישיון בנסיבות המפורטות בסעיף** - אנו מברכים על השינוי הצפוי בסעיף כפי שהובהר במענה שבסימוכין. לאור תשובתכם לפיה "לפני ביטול (הרישיון) יערך למבקש שימוע", ועל מנת שהנוהל יוכל להוות מסמך מנחה ברור עבור מייצגים, מבקשים ופקידים בלשכות השונות, נבקש כי החובה לקיים שימוע בנסיבות המתוארות תעוגן גם היא בסעיף זה.

18. עוד, למען הבהירות ובגדר ברחל ביתך הקטנה, נבקש כי יצויין במפורש כי עד למסירת החלטה שהתקבלה לאחר עריכת שימוע, יוארך רישיון מאותו סוג בו אחז המבקש עובר להחלטה כי יש לערוך שימוע וכאמור לעיל מתבקש כי רישיון זה יוארך עד 30 יום לאחר קבלת החלטה סופית.

19. **סעיף ד.7 דרישת תעודת לידה ותעודת יושר** - ראשית יובהר כי אנו עומדים על טענותינו בנוגע לסעיף זה כפי שפורטו במכתבנו שבסימוכין. הצבת הגשת מסמכים מאומתים ממדינת מוצא כתנאי סף לבחינת בקשה הומניטרית היא הוראה מכבידה, שאינה משרתת אינטרס ציבורי לגיטימי וחותרת תחת פסיקת בית המשפט העליון לפיה אין לדחות בקשה הומניטרית על הסף כשזו מעלה על פניה טעמים הומניטריים (עע"מ 2357/14 אסברוק מ' שר הפנים (19.3.2005)).

20. לצד האמור, נבקש כי כבר בשלב הזה תעוגן בנוהל ההבהרה שניתנה במענה שבסימוכין לפיה בסמכותו של מנהל לשכה לפטור מבקשים מהגשת תעודת לידה מאומתת כדין כתנאי סף לבחינת בקשה מטעמים הומניטריים, גם אם תעודה כאמור לא הוגשה בעבר במסגרת טיפול בבקשה להסדרת מעמד על פי נוהל אחר.

21. בנוסף, לאור הבהרתכם כי פטור כאמור יינתן רק ביחס לבקשות לרישיון ישיבה ארעי ולא לבקשה למתן מעמד קבע, בהתאם להנחיות שעוגנו לאחרונה **בנוהל 5.2.0008**, נטען כי יש לעגן בנוהל ההומניטרי הנחיה המאפשרת לפטור מבקשים מהצגת תעודת לידה כתנאי לשרוג מעמדם למעמד קבע. **נוהל 5.2.0008** מסדיר את אופן הטיפול בבקשות למתן מעמד לאזרחי מדינה זרה הנשואים לאזרחים

³תשי"ב-1952 סעיף 6 (1) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

ישראלים, הוא אינו נוהל שיורי אשר נוצר על מנת לתת מענה למקרים ייחודיים וחריגים בהם המבקש אינו זכאי לרישיון ישיבה בהתבסס על נהלים קיימים. בנסיבות אלו, כבילה מראש של שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים ביחס לשדרוג מעמדם של מי ששהו בישראל כדין תקופה כה ממושכת (בהתאם לנוהל, ככלל, כ-15 שנים) מהווה הנחיה בלתי סבירה שאינה עולה בקנה אחד עם רוח הפסיקה הקיימת (ראו סעיף 51 למכתבנו שבסימוכין).

22. **סעיף ד.9 קטינים נלווים לבקשה הומניטרית** – ראשית אנו מברכים על החלטתכם למחוק מן הסעיף את התנאי לפיו נדרשת הסכמתו של אפוטרופוס חוקי לצורך בחינת בקשה להסדרת מעמד של קטין נלווה. בנוסף, בעת ניסוח הסעיף מחדש לאור קבלת הערותינו, יש להבהיר כי בהתאם לנוהל 5.2.0008, הצגת עמדת הורה שאינו חלק מן הבקשה להסדרת מעמד אינה תנאי להגשת בקשה על פי הנוהל ההומניטרי. במילים אחרות יש להבהיר במסגרת הנוהל ההומניטרי כי יש לקלוט בקשה של תא משפחתי שלם ולפעול לפי הנחיות נוהל 5.2.0008 לצורך הסדרת מעמדו של קטין במקביל.

23. לצד זאת אנו עומדים על טענותינו כי הדרישות המנויות בסעיף 10 לנוהל 5.2.0008 הינן דרישות מכבידות ביותר, שאינן עולות בקנה אחד עם היותו של הנוהל ההומניטרי נוהל שיורי שרלוונטי בעיקר במקרים אנושיים חריגים וקשים ואינו הליך מדורג שסופו, ככלל, במתן אזרחות, כפי שפורט במכתבנו שבסימוכין.

24. **סעיף ה.10 שנמוך רישיון לרישיון מסוג ב/2 בעת הגשת הבקשה** - בתשובתכם ביחס לסעיף זה הובהר כי מטרתו הינה למנוע ניצול לרעה של האפשרות להגיש בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים לצורך הארכת רישיון שניתן מכוח נוהל אחר. אולם בפועל הנחיה זו תוביל בהכרח להרעה במצבם של מי שזכאים לרישיון שניתן להם מכוח נוהל אחר ולא ניתן לטעון שבקשתם על-פי הנוהל ההומניטרי מהווה ניצול לרעה או ניסיון להאריך את שהותם ברישיון בישראל תוך ניצול הנוהל ההומניטרי.

25. כך למשל, כל מי שמחזיק ברישיון ישיבה ב/1 או א/5, המחודש מידי שנה בעקבות אישור בקשה למעמד מטעמים הומניטריים, ומבקש את שדרוגו, בהכרח אינו מאריך באמצעות פניה על פי הנוהל ההומניטרי את שהותו ברישיון בישראל. אך לאור העדכון של סעיף זה, יורע מצבו.

26. בנוסף, נחזור על דוגמא שהצגנו גם במכתבנו אולם לא זכתה להתייחסות. פליט מוכר שמחזיק ברישיון א/5 ארעי ומבקש להגיש בקשה מכוח הנוהל ההומניטרי למעמד של קבע. אדם כזה אינו "מאריך שהות" ברישיון א/5 כתוצאה מפניה לפי הנוהל ההומניטרי, שכן בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט הוא זכאי לשהות בישראל במעמד זה. בית הדין לעררים, שהוגדר בפסיקה כערכאה בעלת מומחיות ייחודית בתחום ההגירה, הכיר בפסיקתו בכך שפניה על פי הנוהל ההומניטרי היא האפיק היחיד בו יכול פליט מוכר להעלות טענות ביחס לזכאותו למעמד קבע (ר' פסק דינו של כב' הדיינת סיני בערר (י-ס) 3546-22 **עבדלקרים נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (17.1.24). כעת, המחיר אותו יאלץ פליט מוכר "לשלם" על רצונו להעמיד בקשה לגיטימית למעמד של קבע מטעמים הומניטריים, הוא שהות לזמן בלתי מוגבל ברישיון ב/2 תייר שאינו מאפשר לעבוד, לקבל טיפול רפואי, שירותי רווחה וכד'. ובמקרה שיש לו ילדים קטינים שמעמדם נגזר ממעמדו, גם הם יסבלו מן ההשלכות הקשות. אילוצם של פליטים מוכרים לוותר על הזכויות שהם זכאיים להן מכוח המשפט הבינלאומי כאמצעי למנוע מהם לבקש לשדרג את מעמדם, אינו עולה בקנה אחד עם חובת ההגינות של הרשות.

27. דוגמא נוספת אשר ממחישה את גודל האבסורד בהותרת סעיף זה כלשונו, אוזכרה בתזכורת שנשלחה מטעמינו ביום 11.3.24. במקרה שהוצג שם מדובר בקטין שקיבל מעמד א/5 ארעי כנלווה לאמו בהליך מדורג. אמו של הקטין נפטרה וכן זוגה הישראלי מנהל הליכים בבית משפט לענייני משפחה על מנת להסדיר את המשמורת עליו ואת אימוצו. מדובר בתרחיש שאינו מוסדר באף נוהל ולכן דרך המלך במקרה כזה היא פניה בבקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים. אלא שלאור התיקון לנוהל, פניה כאמור עלולה להרע את מצבו של הקטין שכן במקרה שהבקשה תצלח את מסנתג הדחיה על הסף, יבוטל רישונו ויוחלף ברישיון של תייר ובכך תישלל ממנו הגישה לביטוח רפואי ממלכתי, לתקופה בלתי מוגבלת. האם ניתן לטעון כי פניה בבקשה הומניטרית במקרה כזה מהווה ניצול לרעה? וודאי שלא.
28. ברי כי אין מדובר במקרה שכיח, אולם בדיוק בגלל שלא ניתן לחזות את כל מקרים ההומניטריים הקשים שהחיים מזמנים, קיים הנוהל השיורי, והפיכתו לנוהל נוקשה כל כך שהפונים על-פיו נעשים בביטול הרישיון הקיים שלהם, תפגע בהכרח באוכלוסיות החלשות ביותר.
29. לבסוף, ביחס לסעיף זה נבקש שתתנו דעתכם גם על ההבחנה השרירותית בין מבקשי מקלט המחזיקים ברישיון מכוח סעיף 2(א)5 לחוק הכניסה לישראל לבין מבקשי מקלט המחזיקים ברישיון מסוג ב/1. על פי התיקון בסעיף זה, "מעמדם" של הראשונים לא ייפגע כתוצאה מפניה על פי הנוהל ההומניטרי, והאחרונים יאלצו להחליפו ברישיון ב/2. כידוע, ישנם מבקשי מקלט בישראל אשר בשל מדיניות רשות האוכלוסין בעת כניסתם לישראל מחזיקים ברישיון מסוג ב/1, ביניהם אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו וקבוצה של אזרחי אריתריאה שנכנסו לישראל לפני 2008. אמנם סוג הרישיון שבו הם מחזיקים שונה מזה של מבקשי מקלט אחרים, אך זכאותם לרישיון נובעת מאותו הנוהל ומאותן הנסיבות. בהעדר שוני רלוונטי, אין מקום להורות על שנמוך רישיונם לרישיון ב/2 שאינו מאפשר את העסקתם.
30. לאור האמור לעיל, ומבלי לוותר על טענותינו כפי שפורטו במכתבנו שבסימוכין, נבקש כי תשקלו בשנית את התייחסותכם לסעיף זה.
31. **סעיף 1.2.1. חברי הוועדה ימסרו חוות דעתם בהתאם לתחום מומחיות משרדם - ראשית אנו מברכים על השינוי המשמעותי בסעיף, כך שיקבע בנוהל כי כל חבר ועדה יחשף לכל בקשה ונספחיה במלואה. לצד האמור, ביחס לסעיף זה נבקש להדגיש כי תפקידה של הוועדה המייעצת הוא לגבש המלצה עבור מנכ"ל הרשות. ככל שהסעיף, בנוסח המתוקן, מכוון לכך שתפקיד כל אחד מחברי הוועדה מתמצה במתן חוות-דעת רק בתחום מקצועיותו, הרי שבכך בוטל תפקידה העיקרי של הוועדה, אין משמעות להתכנסותה וניתן להסתפק באיסוף חוות הדעת הכתובה של כל נציג בנפרד.**
32. הדברים מתחדדים לנוכח הנוסח של סעיף 1.2.2. **ג. לנוהל המתוקן לפיו "במהלך הדיון בוועדה תוצג תמצית הבקשה לחברי הוועדה על ידי מנהלת תחום או מי מטעמה, ולאחר מכן יתקיים דיון בו חברי הוועדה יתייחסו לבקשה ויצגו את עמדתם המקצועית בנוגע לבקשה".** (דגשים הוספו). דיון בשיקולים השונים בין חברי הוועדה הוא חשוב, ואינו יכול להתמצות בהצגת עמדתו של כל משרד. באמצעות דיון נפתחת הדרך לשכנוע הדדי ולשקילה מחודשת של העמדות. פרישת הנימוקים מאפשרת גם ביקורת על סבירות השיקולים שעל יסודם התקבלה ההחלטה (ר' והשווה – בג"צ 4733/94 נאות נ. מועצת עיריית חיפה 1.1.1996 בפסקה 14). הימנעות מדיון עלולה להחמיץ את כל אלה.

33. **סעיף 2.2.ז פרוטוקול** – כפי שטענו בהרחבה במכתבנו התיקון לנוהל מעגן סטייה מאחד מן העקרונות הבסיסיים של המשפט המינהלי וסדרי המינהל התקין והוא חובת עריכת הפרוטוקול (ר' עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה (24.11.05)). סעיף 2.2.ד. לנוהל המתוקן מתיימר לפטור את הרשות מחובת עריכת פרוטוקול שישקף את הדיון ולהמירה בהמלצה סופית בלבד (בתוספת הסתייגויות מיוחדות אם היו כאלה). אנו חוזרים על טענותינו לעניין חשיבות הפרוטוקול של דיוני הועדה המייעצת, כפי שהוכרה בשורה של פסקי-דין (ראו לדוגמא עת"מ 10-04-22336 **עבדול נ' ממונה על חופש מידע** (21.9.2010)) בפסקאות 14-15; ובג"ץ 4380/11 **פלונית נ' שר הפנים** (26.3.17) בפסקה 33). פרוטוקול הוועדה הכרחי כדי שהמבקש יוכל לעמוד על הטעמים לדחיית או לקבלת בקשתו – אלו נימוקים נשקלו? מה המשקל שניתן לכל נימוק? ומה סבר כל אחד מחברי הועדה. בנוסף, בהעדר פרוטוקול שמשקף את הדיון שנערך ובהחלפתו בהמלצה סופית בלבד של כל חבר ועדה, יש כדי לפגוע ביכולת לקיים ביקורת שיפוטית על ההחלטה, לפגוע באמון הציבור וליצור חלילה שרירות בהחלטות הועדה במקרים דומים (ר' דברי כב' השופטת ארבל בעע"מ 9890/09 **נוואה נ' משרד הפנים** (11.7.2013), עמ' 33-32).

34. **סעיף 4.ט. ראיון בעת הארכת רישיון** - ביחס לסעיף זה אנו חוזרים על האמור במכתבנו. הוספת הנחיה גורפת המורה על עריכת ראיון לבירור נסיבות מידי שנה תיצר הכבדה משמעותית על הלשכות העמוסות לעיפה ממילא.

35. בנוסף, בניגוד לאמור במענה, ראיונות בבקשות כאמור אינם מבוצעים, כעניין שבשגרה, על ידי גורמי מקצוע בעלי הכשרה ספיציפית להתמודדות עם מקרים טראומטיים. בלשכות רבות הראיונות נערכים בדלפק בו ישנה קבלת קהל כללית (למשל לשכת תל-אביב דרום, תל-אביב מרכז, ירושלים, נתניה ועוד), ללא פרטיות ומבלי שהמראיין יהיה בעל היכרות מוקדמת עם המקרה. ומכל מקום, גם כאשר ראיונות מתנהלים ברגישות המתבקשת, הצורך לשוב ולגולל בעל פה מידי שנה אירועים קשים וטראומטיים מהווה חוויה קשה עבור המבקשים ועלולה לגרום להחמרה במצבם הנפשי. לצד זאת, במקרים רבים לא יכול להיות שינוי נסיבות שמצדיק בחינה תקופתית מידי שנה, למשל כאשר מדובר במשפחה לילד עם צרכים מיוחדים כגן אוטיזם (אבחנה קבועה) או שניתן לבחון נסיבות עדכניות על בסיס מסמכים בלבד. לאור האמור, וכפי שטענו במכתבנו נשוב ונבקש שלא לקבוע הנחיה לקיום מובנה של ראיון שנתי, אלא, כפי שהיה בעבר, להותיר את ההחלטה בדבר הצורך בקיום שימוע בעניינן של בקשות שכבר אושרו לשיקול דעת הפקיד, אשר יופעל בהתאם לנסיבות המקרה.

36. **סעיף 6.ט. שדרוג מב/1 לא/5** - בניגוד לאמור במענה שבסימוכין ביחס לסעיף זה, נבקש להדגיש כי בית המשפט העליון מעולם לא נדרש וודאי שלא הכריע בשאלה האם עמדת הרשות לפיה ניתן להאריך רישיון מסוג ב/1 ל-63 חודשים מקיימת את הוראות חוק הכניסה לישראל. ההיפך הוא הנכון, הקביעות הנורמטיביות שהתקבלו במסגרת פסק דינו של בית המשפט המחוזי (כב' השופטת אגמון-גונן) בעת"מ 16-12-4789 **אייזנברג נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (11.9.2019) לפיהן חוק הכניסה לישראל אינו מאפשר הארכת רישיון ישיבה מסוג ב/1 לתקופה העולה על 27 חודשים,⁴ עומדות ומחייבות ככל קביעה המעוגנת בפסק דין חלוט. ממילא מסקנה זו עולה בבירור גם מלשון החוק עצמו ועל כן אין כל צורך

⁴ להוציא עובדים זרים ברישיון בהתאם לסעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

בהוראה שיפוטית בנושא. במסגרת בר"מ 19-6848 **רשות האוכלוסין וההגירה נ' אייזנברג** (22.1.23) הסכימו הצדדים לביטול הסעד שניתן על ידי בית משפט קמא אך בנושא תיקון הנוהל והורה על ביטול **"נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין** (9.4.2018)" מן הטעם שסעד זה כלל לא התבקש ומבלי שהשאלה בדבר תיקון הנוהל נדונה לגופה. הרכיב של פסק הדין בדבר המגבלה החוקית נותר בעינו והוא חלוט.

37. לאור האמור לעיל, בנוסף לטענות שפורטו במכתבנו, נשוב ונבקש שהנוהל יותאם להוראת החוק והפסיקה החלוטה. כמו כן, למען הבהירות נבקש להוסיף לסעיף זה את ההבהרה שניתנה במענה לפיה גם ביחס לשדרוג מב/1 לא/5 **"ישנו שיקול דעת למקרים חריגים, ככל שחל שינוי נסיבות או שינוי נסיבות חריגות המצדיקות שדרוג עוד בטרם חלפה התקופה**". הבהרה זו נדרשת על מנת שפונים שאינם מיוצגים יהיו מודעים גם הם לאפשרות להעלות טענות רלוונטיות גם בטרם חלוף פרק הזמן המקסימלי שיקבע בנוהל ועל מנת שפקידי הרשות יהיו מודעים לסמכוותם ואף חובתם להפעיל שיקול דעת פרטני במקרים המתאימים. בהקשר זה, כאשר לא פעם פונים לועדה אנשים פגיעים במיוחד, חולים, או מבוגרים, הבהרת האפשרות לשקול הסדרת ושדרוג מעמד בעיתוי מוקדם מהקביעה הכללית עשויה להיות מצילת חיים.

38. **סעיף ט.7 שדרוג מא/5 ארעי למעמד קבע** - ביחס לתיקון בסעיף זה, נראה כי חלה אי הבנה. הנוסח שהופיע בנוהל הקודם (סעיף י"ב לנוהל ההומניטרי, עדכון מיום 7.6.2022) הורה על שדרוג בטרם חלוף 10 שנים במעמד א/5 ארעי בשני מקרים מובחנים: (א) כאשר קיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת ו-(ב) כאשר חל שינוי נסיבות המצדיק זאת. כפי שהוסבר במכתבנו, נוסח זה התקבל במסגרת הליך משפטי (עת"מ 19-10-51212 **המרכז לסיוע משפטי לעולים ואח' נ' שר הפנים** (25.4.2021)).

39. הנוסח העדכני של הנוהל למעשה מבטל את ההסכמות אליהן הגיעו הצדדים אשר הוצהרו בפני בית המשפט, עוגנו בפסק דין והן מחייבות. תחת זאת, ובניגוד למוסכם ולקבוע בפסק הדין, מאפשר הנוהל להורות על שדרוג מעמד רק במקרים בהם חל **שינוי נסיבות**. אלא שכידוע, פסק דין מחייב גובר על הנחיה פנימית של הרשות ולכן יש לשנות את הסעיף כך שיוצגו בבירור שני התרחישים המצדיקים, כל אחד מהם כשלעצמו, שדרוג מעמד למעמד קבע - נסיבות חריגות **או** שינוי נסיבות.

40. **סעיף י תחולה רטרואקטיבית** - ביחס לאמור בסעיף זה אנו עומדים על טענותינו כפי שפורטו במכתבנו. לכל הפחות, נטען כי יש להשהות את כניסתם לתוקף של סעיפים במסגרתם מעוגן שינוי במצב המשפטי אשר יכול וימנע ממבקשים שכבר הגישו בקשה ושילמו אגרה עבור הטיפול בה, ופעמים רבות גם עבור ייצוג משפטי, לצלוח את מסננת הדחיה על הסף. רבים מאותם פונים ממתנינים זמן רב להכרעת הוועדה ופגיעה נוספת בהם מעבר לשיהוי הרב, תוך שימוש בשינויים בהנחיות שבוצעו בחסות אותו שיהוי איננה סבירה ואיננה הוגנת. כך למשל, סעיף ד.7 המורה על המצאת מסמכים מקוריים ממדינת המוצא מציב כיום משוכה שבעבר כלל לא היתה קיימת. אין הצדקה שמי שהגיש בקשה בהינתן מצב משפטי מסוים, על בסיס כלל השיקולים שהיו רלוונטיים באותו המועד, יפגע מהחלטה לשנותו בדיעבד.

41. דברים אלו יפים גם לגבי סעיף ט.6 לנוהל המתוקן שיצר תקופה מוגדרת לשהייה ברשיון מסוג ב/1 טרם שקילת שדרוג לא/5 ארעי. מי שהגיש בקשה לשדרוג בטרם תוקן הסעיף ו/או מנהל הליכים משפטיים לגבי דחיית בקשה לשדרוג, עושה זאת על בסיס שיקולים שנגזרו ממצאות משפטיות בה לא הייתה

קיימת דרישה לשהות ממושכת ברשיון ב/1. שינוי רטרואקטיבי בהקשר הזה פוגע באינטרס ההסתמכות של המבקשים באופן בלתי סביר שאינו עולה בקנה אחד עם הפסיקה (ראו פסקה 119 למכתבנו שבסימוכין).

42. לאור האמור נשוב ונבקש כי הסעיף יתקן כך שבקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים שהוגשו לפני 4.12.23 יטופלו בהתאם למהדורה הקודמת של הנוהל. לכל הפחות, נבקש כי בנוסף לסעיפים שהוזכרו במענה, גם סעיף ד.7 וסעיף ט.6 לא יחולו על בקשות שהוגשו טרם העדכון.

43. לבסוף נחזור על הצעתנו לקיים פגישה במסגרתה ינסו הצדדים לצמצם את המחלוקות שנותרו ביחס לפגיעה בזכויות בסיסיות כתוצאה מן התיקון לנוהל ולעמידת ההנחיות החדשות בהוראות חקיקה ופסיקה קיימת. זאת בטרם, ואף בתקווה להימנע, מהבאת סוגיות אלו לבחינת הערכאות.

44. נודה על התייחסותכם בהקדם האפשרי.

בברכה,

נטע מישלי, עו"ד
המוקד לפליטים ומהגרים

נספח 8

סיכום דיון רשות אוכלוסין
וארגונים תיקון לנוהל 5.2.0022
מיום 3.6.2024

עמ' 113

סיכום דיון מיום 3.6.2024 בנושא תיקונים לנוהל 5.2.0022 בנוסחו מיום 4.12.2023

סימוכין: פניית הארגונים לרשות מיום 8.1.2024, מענה ממנכ"ל הרשות לארגונים מיום 14.3.2024,
פניית הארגונים לרשות מיום 10.4.2024

הדיון התקיים במטה רשות האוכלוסין, מסילת ישרים 6, ירושלים ביום 3.6.2024 בשעה 14:00

נכחו בדיון:

מטעם הרשות: מנכ"ל הרשות איל סיסו, מנהל מנהל האוכלוסין יואל ליפוביצקי, מנהלת אגף אשרות ומעמד, גבי רונית אליאן, מנהלת דסק הומניטארי, גבי הדס דריקס, ממונה על חופש המידע, גבי מלי דוידיאן, עו"ד שרית פוזן ליבוביץ' ועו"ד נעמה אלבה מהלשכה המשפטית, עו"ד אריאל מרנס, יועץ למנכ"ל, יועץ למנכ"ל משה שוויגר.

מטעם הארגונים: עו"ד עדי לוסטיגמן, יועצת משפטית בארגון רופאים לזכויות אדם, עו"ד נטע משלי, מנהלת מחלקה משפטית במוקד סיוע לפליטים ומהגרים, עו"ד נמרוד אביגאל, סמנכ"ל ארגון היא"ס, עו"ד רחל פיש בן-ישראל, מהמרכז לסיוע משפטי לעולים של התנועה הרפורמית.

בפתח הדברים נאמר מצד הארגונים שחשוב שיהיה סעיף כללי שיגיד שתמיד אפשר להפעיל שק"ד ולסטות מהנהלים. זה הדיון וזה צריך להיות בנוהל.

הפגישה התמקדה בארבע סוגיות בנוסח החדש של הנוהל:

דרישה להגשת מסמכי סף להגשת הבקשה ההומניטרית (סעיף ד.7, ד.8 לנוהל)

עמדת הארגונים ביחס לדרישת מסמכי סף:

בעבר לא נדרשו מסמכי סף. אנחנו לא מתערבים בשק"ד כל מקרה לגופו אבל מכיוון שהועדה היא שירות במקרים שלא מתאימים לנהלים אחרים חשוב לזכור זאת כשיוצרים תנאי סף מקשיחים.

הדרישה למסמכי סף במועד הגשת הבקשה מאוד על אנשים עם נסיבות הומניטאריות ועלולה להוביל לכך שלא יוגשו בקשות.

מדובר באוכלוסיות במצב מוחלש במיוחד והיכולת לצאת מישראל ולהשיג מסמכים או להשיגם באמצעות אדם במדינת המוצא לא תמיד אפשרית עבורם, במיוחד אם אדם רוצה להגיש את הבקשה בזמן שהרישיון שלו עדיין בתוקף.

ביחס לעמדת הרשות שיש מקום להפעלת שיקול דעת: הבקשה הפרקטית היא שיהיה יישור קו מול הפקידים, מאחר ובפועל לא תמיד יש הפעלת שיקול דעת לדוגמא סוגיית הצגת דרכון אריתראי של אזרחי אריתיראה שהגישו בקשת מקלט. למרות שנוהלו הליכים הלשכות ממשיכות לדרוש הצגת דרכון.

ביחס לסעיף ה.6 הקובע את מסגרת הזמנים להגשת מסמכים - האם הכוונה היא למסמכי הסף? מתבקש להבהיר זאת. בכל מקרה מבקשים הגמשה משמעותית של הזמן המוקצב, וזאת גם לאור הזמן שלוקח לרשות לטפל בבקשות אלה ובקושי בהשגת מסמכים. ולקבוע בנוהל כי לפקיד שיקול דעת לאורכה נוספת על אלו הקבועות בנוהל.

מתבקש להסיר סעיף זה כך שהמצב יהיה כפי שהיה לאורך השנים, תוך מתן אפשרות לרשות לדרוש מסמכים בהתאם לשיקול הדעת ולכל הפחות לדרוש את המסמכים הנזכרים רק ביחס לבקשות הנדונות לגופן, לאחר שמוחלט כי הבקשה מועברת לדיון ולא נדחית על הסף - ולא כמחסום סף לעצם בחינת הבקשה - כלומר דחייה על הסף מקדימה, שאפשר שלאחריה תדחה בכל מקרה הבקשה על הסף. צוין כי עמדה זו משקפת את המוסד היחודי של הועדה לבחון בקשות שאינן עומדות בתנאי נהלים אחרים, אשר חשוב שלא להציב שורה של מסוכות מקדמיות וכן לשם היעילות והפחתת הליכים ביחס לבקשות שאפשר שלא ידונו לגופן בכל מקרה.

עמדת הרשות:

חשוב שתהיה אפשרות לזהות אנשים. הרבה פעמים נתקלנו במקרים שבהם אדם סיפר סיפור אחד ובהמשך התגלה משהו אחר - זה לעשות סדר. עיקר המטרה של הנוהל היא להאיץ קצב הטיפול כדי לתת מענה.

הנוהל נותן מקום לחריגים, האדם ינמק. כל מנהל מרחב אחראי על כמה לשכות והוא אמור להאיץ את קצב הטיפול. הקשר עם מנהל המרחב מקרב את המטה.

יש את הכלל ויש את היוצא מן הכלל וזה רשום בנוהל.

התפקיד שלנו זה להוריד את המדיניות לפקידים ולוודא שהם הבינו אנחנו ארגון לומד

שנמוך רישיון תקף בעת הגשת הבקשה לרישיון מסוג ב/2 (סעיף ה.10 לנוהל)

עמדת הארגונים :

עד כה מי שהגיש בקשה בזמן שהרישיון שלו היה בתוקף, הרישיון הוארך עד לקבלת החלטה בבקשה. כעת אתם מבטלים רישיון מסוג ב/1 או א/5 ונותנים לאדם רישיון תייר.

אנחנו מטפלים בבקשות של אנשים שהמזב שלהם על הפנים, הם נמצאים במצב קריטי ובזמן שיבחנו את הבקשה ייקחו להם את האופן שבו הם יכולים להתפרנס וישמטו להם את הקרקע מתחת לרגליים מאחר והם ימתינו שנים בלי רישיון. מדובר בשינוי שידוע לרשות מראש שיביא אנשים לעבודה שחורה בניגוד לחוק על מנת להתקיים ולחלופין הם עשויים להתדרדר בלי תרירה למצבי פשע, ניצול ופגיעה קשים.

מדובר בהורים לקטינים, אמהות לאזרחים ישראלים, קשישים, אנשים הסובלים מבעיות בריאות שמקבלים סל שיקום, קצבת נכות, שירותים רפואיים, שירותי רווחה ולכל הפחות רישיון עבודה שמאפשר להם לקיים את עצמם.

נוצר מצב שאנשים שמבקשים לא להיות פה לא חוקיים ומגישים בקשה בזמן שהרישיון בתוקף נענשים. זה צעד ממש דרמטי שגורם לפגיעה קשה ויוביל לכך שאנשים ימנעו מהגשת בקשות.

אם מצאתם עילה לבחינת הבקשה, יש לאפשר לאנשים לשמור על הרישיון הקיים. הרשות היא זו ששולטת במועד קבלת ההחלטה בבקשה.

חשוב להבהיר שבקשות לשדרוג ובקשות של מחזיקי ב/1 של פליטים מוכרים מוחרגות מהסעיף.

אם לגבי שנמוך לא התכוונתם לשנמוך למי שזכאי כבר למעמד אחר (פליט מוכר, מבקש מקלט עם א/5, קונגולזי עם ב1, אדם שקיבל מעמד הומניטרי ומבקש לשדרג), אז תבהירו את זה בנוהל.

עמדת הרשות:

ניקח בחשבון את ההערות לגבי שנמוך הרישיון.

הכוונה במתן ב/2 אינה לשנמוך מי שזכאי למעמד אחר, כמו מחזיקי ב/1 שהם מבקשי מקלט או במקרה של בקשת שדרוג לרישיון שניתן מהוועדה. נבחן את הצורך בהבהרה.

דרישת יציאה מישראל בטרם תוגש בקשה הומניטארית לאדם שקיבל סירוב במסגרת הנוהל ההומניטארי או במסגרת נוהל אחר (סעיף ג.2 לנוהל)

עמדת הארגונים :

צריך שיקול דעת בדרישה לצאת את הארץ, שגם לא קיימת במקומות אחרים. זה מרתיע אנשים מלהגיש בקשות למעמד. ואתם אומרים באופן מפלה שדווקא מי שהגיש בקשה אחרת צריך לצאת, לעומת מי שלא הגיש שום בקשה ושההשאלה כדין.

לגבי דרישת יציאה למי שנדחתה לו בקשה קודמת (הומניטארית או אחרת) יכול להיות שההליך הקודם לא התאים או שהנסיבות השתנו. אם אדם אומר שאין לו טיפול רפואי במדינת המוצא, או שאין לו שם כלום, זה צריך להיבחן בבקשה אבל קודם כל מבקשים ממנו לצאת.

ההחמרה מהנוהל הקודם היא שמספיק שהיתה בקשה שסורבה, לא רק אם יש פסק דין המורה על יציאה מהארץ.

למשל, הורה לילד ישראלי. זה המקרה הנפוץ, ובקשות כאלה מתקבלות. למה לדרוש יציאה? ומה אם יש לו ילד עם עיכוב יציאה?

העמדה של הרשות כאן בדיון היא שאם יהיה מקרה יוצא דופן הוא ייבחן באופן פרטני אבל הדרישה הפורמלית בנוהל היא ליציאה מישראל בטרם הבקשה תיבדק.

עמדת הרשות

יש אנשים שמגישים בקשה אחרי בקשה. המטרה היא למנוע "פורום שופינג" וניצול לרעה שמעמיס על הוועדה.

אם יש סיבה שלא ניתן לצאת המבקש יכול לטעון את זה וזה ייבחן. אם נראה שהיו שינויי נסיבות אחרי שהגיש בקשות אחרות, זה ייבחן. תשלחו לנו נוסח מוצע של הסעיף ונשקול.

תנאים להגשת בקשה לשדרוג מרישיון ב/1 לרישיון מסוג א/5 (סעיף ט.6 לנוהל)

עמדת הארגונים :

לפי חוק הכניסה לישראל ולפי פס"ד אייזנברג אפשר להחזיק אדם ברישיון ב/1 מקסימום 27 חודש, הדרישה לחמש וחצי שנים בב/1 לפני שאפשר לבקש שדרוג נוגדת את החוק ואת הפסיקה.

מעבר לזה, בקשה לשדרוג צריכה להיות פרטנית לפי נסיבות המקרה, לא ייתכן שאנשים יצטרכו לחכות שנים על גבי שנים עד שיוכלו לבקש מעמד של תושב

יש להתחשב גם בתקופות קודמות ברישיון ב/1 ולציין זאת בנוהל

ממצב בו נאמר שהנוהל שיוירי ואינו מהווה הליך מובנה, נקבע הליך של שנים לבחינה + 15 שנה ברישיונות זמניים עד לבחינת מתן מעמד של קבע. מדובר בפרק זמן מובנה בלתי סביר.

יש להבהיר במקום המילה "ככלל" שיש לאפשר להגיש בקשות גם בטרם התקופה ולהפעיל שיקול דעת ללא קציבת בזמן. לכל הפחות, ומבלי לגרוע מטענותינו, לקבוע תקופה שאינה חורגת מתקופת המקסימום הקבועה בחוק עם אפשרות לקצרה.

עמדת הרשות :

אנחנו חלוקים בפרשנות של פס"ד אייזנברג.

הכוונה היא להתחשב גם בתקופות קודמות בב/1

נבחן ונשקול את הנוסח

הבהרה לגבי התנאים להגשת בקשה מרישיון א/5 לרישיון לישיבת קבע (ט.7.ג).

בנוהל הקודם היה כתוב נסיבות חריגות ושינוי נסיבות, לשדרוג בחלוף פחות מ-10 שנים וזאת בהתאם לפסק הדין של המחוזי בעניין. צריך להתאים את הנוסח לקבוע בפסק הדין הנושא של בית המשפט המחוזי כולל מועד חישוב התקופה, כפי שנקבע בפסק הדין.

נספח 9

תזכורת 29.08.24

עמ' 117

29.08.24

לכבוד:

מר אייל סיסו

מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

באמצעות דוא"ל: MANKAL@piba.gov.il

שלום רב,

הנדון: הערות אירגוני זכויות אדם לתיקון לנוהל 5.2.002 העוסק בעבודתה של הוועדה הבינמשרדית**ומתן מעמד על בסיס טעמים הומניטריים - בקשה למענה בעקבות ריבוי פגיעות חמורות**

סימוכין: פניותינו מימים 8.1.2024, ו-7.4.2024 ותזכורות, מענה מיום 14.3.24 ופגישה מיום 3.6.24

- בהמשך להתכתבות המפורטת לעיל ובהמשך לפגישה שנערכה לפני למעלה מחודשיים, אנו שבים ומבקשים את התייחסותכם הדחופה להערותינו ופרסום נוסח עדכני של הנוהל.
- כפי שהתרענו במכתבנו מיום 11.3.24 לתחולת הנוהל במתכונתו הנוכחית והבלתי סבירה ישנן השלכות קשות עבור אוכלוסיות פגיעות במיוחד ביניהם מבקשי מקלט, קורבנות לסחר בבני אדם, הורים חסרי מעמד לילדים בעלי אזרחות ישראלית, נשים הסובלות מאלימות על רקע מגדרי, חסרי אזרחות ועוד.
- בנוסף, עוד במכתבכם מיום 19.2.24 הודעתם כי גם לשיטתכם יש לערוך שינויים מסוימים בנוהל בעקבות פנייתנו אך עד היום, למעלה משישה חודשים לאחר מכן תיקונים אלו לא פורסמו והנוהל חל באותו הנוסח שפורסם ביום 4.12.2023.
- לבסוף נבקש לעדכן כי לאחרונה עלה קושי נוסף, שלא התייחסנו אליו בפניותינו הקודמות, בדרישה המעוגנת בסעיף 5.ד לנוהל לפיה בעת הגשת הבקשה על המבקש להציג דרכון בתוקף לשנתיים מלאות. עד כה לא נתקלנו בסירוב בלשכות לקלוט ולבחון בקשות גם כאשר תוקף הדרכון היה קצר יותר, ככל הנראה בשל משך הטיפול הארוך ממילא בבקשות. אולם לאחרונה נראה כי ישנה החמרה בפרשנות גם של סעיף זה. בלשכת רמת גן נדרשה עו"ד רחל פיש לספק תצהיר שמסביר מדוע תוקף הדרכון של הלקוחה שלה, נפגעת אלימות במשפחה שהייתה בהליך מדורג עם אזרחי ישראל, עומד על שנה ולא שנתיים כתנאי לקליטת הבקשה. נזכיר כי גם בשלבים אחרים של טיפול בבקשה, כמו הארכת רישיון בזמן הבחינה וקבלת רישיון לאחר אישור הבקשה יש להציג דרכון בתוקף לחצי שנה מעבר לתקופת הרישיון. לכן נבקש כי גם סעיף 5.ד יקנה לפקידים שיקול דעת רחב יותר לגבי משך תוקף הדרכון- מטבע הדברים לא ניתן להציג דרכון בתוקף לפרק זמן ממושך בכל שלב ושלב.
- לאור האמור נבקש לקבל את התייחסותכם להערותינו שהועברו בכתב ביום 7.4.24. עוד, נבקש את פרסומו מחדש של הנוהל, לכל הפחות לאחר הטמעת התיקונים עליהם הצהרתם במכתבתם, ובתקווה גם לאחר הטמעת תיקונים נוספים בהתאם לדיון שקיימנו בפגישתנו. זאת על מנת שנוכל לשקול פניה לערכאות, באופן מושכל.

בברכה,

 נטע מישלי, עו"ד
 מנהלת המחלקה המשפטית
 המוקד לפליטים ומהגרים

נספח 10

תזכורת 06.10.24

עמ' 119

6.10.2024

לכבוד:
מר אייל סיסו
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
באמצעות דוא"ל: MANKAL@piba.gov.il

שלום רב,

הנדון: תזכורת בעקבות פגישת עבודה בנושא התיקון לנוהל 5.2.0022 מיום 4.12.2023

סימוכין: פנייתנו מיום 8.1.2024, תזכורת מיום 11.3.24 מענה מיום 14.3.24, פנייתנו מיום 10.4.2024, פגישת עבודה במטה הרשות ביום 3.6.2024 ותזכורת מיום 29.8.24

1. כאמור בפנייתנו הראשונה מיום 8.1.2024, התיקון לנוהל כולל שינויים דרמטיים לרעה המובילים לפגיעה חמורה באוכלוסיות מוחלשות במיוחד.
2. ביום 14.3.2024 התקבל מענה מנכ"ל הרשות בו התייחס לטענות הארגונים ואף ציין כי בכוונת הרשות ליישם חלק מנקודות אלה במסגרת תיקון נוסף לנוהל שעתיד להתפרסם.
3. בהמשך לכך הוגשה התייחסות הארגונים למענה שהתקבל, והוצע לקיים פגישה משותפת בניסיון להגיע לנוסח אשר ייקח בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים.
4. ואכן, ביום 3.6.2024 התקיימה פגישה במטה הרשות בירושלים. במסגרת הפגישה נידונו טענות הארגונים באשר לשינויים אשר הוכנסו בתיקון לנוהל והפגיעה החמורה הנגרמת לאוכלוסיות פגיעות במיוחד כתוצאה משינויים אלה.
5. בסיכום הפגישה אישר מנכ"ל הרשות, מר איל סיסו, כי הנקודות שהועלו ייקחו בחשבון וכי נוסח חדש לנוהל עתיד להתפרסם בעתיד הקרוב.
6. עד כה לא התפרסם נוסח חדש לנוהל, ואף השינויים שאושרו במענה מיום 14.3.2024 לא מופיעים בנוהל ואינם ידועים ללשכות.
7. אנו מודעים לעומס והאתגרים הרבים הניצבים בפני הרשות והעובדים בה בשל המלחמה והמצב הביטחוני בישראל, עם זאת, מאחר ולנוהל תחולה רטרואקטיבית, ובזמן הרב שעבר מאז נכנס לתוקף, הולכים ורבים המקרים של פגיעות קשות ונזק שאינו ניתן לתיקון.
8. בשל כך נבקש כי הנוסח החדש לנוהל יתפרסם בהקדם האפשרי וכי יכיל את השינויים הנדרשים לשם מניעת הרעה במצבם של המבקשים להסדיר מעמדם מכוח נוהל זה.

בברכה,

נטע מישלי, עו"ד
המוקד לפליטים ומהגרים

נספח 11

מענה לפנייתכם בנוגע לתיקון נוהל

07.10.24 5.2.0022

עמ' 121



ה' בתשרי תשפ"ה
07/10/2024
2024-00003364

לכבוד:
נטע מישלי, עו"ד
המוקד לפליטים ומהגרים
באמצעות הדוא"ל

שלום רב,

הנדון: מענה לפנייתכם בנוגע לתיקון נוהל 5.2.0022 – נוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים

סימוכין: מכתבכם מתאריך 8.1.2024, מענה מטעמנו מתאריך 14.3.24, פנייתכם מתאריך 10.4.24, מענה נוסף מטעמנו 5.5.25

בהמשך לישיבה אשר התקיימה במשרדנו בתאריך 3.6.2024 אנו מבקשים להודות לכם על ישיבה מכובדת ועניינית.

הערותיכם - אלו אשר הועלו במכתבכם הראשון, כמו גם אלו אשר הועלו בישיבה, נשקלו ונבחנו בשנית ע"י גורמי המקצוע וכן ע"י מנכ"ל הרשות. הדברים נשקלו בכובד ראש וחלק מהערותיכם נלקחו בחשבון ותיקונים מתאימים יערכו בהתאם ויוכנסו לנוהל.

בשבועות הקרובים יפורסם הנוהל העדכני.

בכבוד רב,

יואל ליפובצקי
ראש המינהל

נספח 12

בקשת חופש מידע רשות האוכלוסין

עמ' 123

17.4.24

לכבוד

גב' מלי דוידאן – הממונה על חוק חופש המידע

רשות האוכלוסין וההגירה

באמצעות דוא"ל: MaliDa@piba.gov.il

שלום רב,

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע תשנ"ח-1998

לגבי טיפול בבקשות בהתאם לנוהל 5.2.0022 (הסדרת מעמד מטעמים הומניטריים)

הריני לפנות אליך בשם "המוקד לפליטים ולמהגרים" בבקשה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, לקבלת מידע ונתונים אודות הטיפול בבקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים (נוהל 5.2.0022 של הרשות).

עקרונות השקיפות ותקינות המנהל העומדים בבסיס חוק חופש המידע קובעים כי אין חובה לנמק את הבקשה למידע (סעיף 7א לחוק).

למעלה מן הצורך, אציין כי "המוקד לפליטים ולמהגרים" עוסק בהגשת בקשות להסדרת מעמד בהתאם לנוהל שבסימוכין, הן במישור הפרטני והן במישור העקרוני. הנתונים המבוקשים נדרשים הן לצורך ניהול הליך משפטי והן לצורך כתיבת ופרסום דוחות הנוגעים לנושא.

אבקש לקבל את הפרטים הבאים בפילוח לפני שנה:

1. כמה בקשות להסדרת מעמד מכוח נוהל 5.2.0022 הוגשו מחודש ינואר 2017 ועד חודש דצמבר 2023?
2. כמה בקשות כאמור בסעיף 1 התקבלו מידי שנה?
3. כמה בקשות כאמור בסעיף 1 נדחו על הסף? בנוגע לסעיף זה נבקש פילוח של הנתונים לפי הטעמים השונים לדחיה על הסף.
4. מתוך הבקשות שנדחו על הסף, בכמה מקרים נדחתה הבקשה בנימוק כי הבקשה **מבוססת בעיקרה על טיעונים זהים אשר כבר נדחו במסגרת בקשה למעמד מכח נוהל ייעודי אחר?**
5. כמה בקשות כאמור בסעיף 1 נשקלו מחדש על ידי הרשות לאחר הליך משפטי?
6. כמה בקשות להסדרת מעמד מכוח נוהל 5.2.0022 התקבלו מחודש ינואר 2017 ועד חודש דצמבר 2023?
7. מתוך הבקשות שהתקבלו בכמה מקרים קדם לאישור הבקשה הליך משפטי? ביחס לסעיף זה נבקש פילוח של הנתונים לפי מספר ההליכים המשפטיים שקדמו לקבלת הבקשה.
8. כמה בקשות כאמור בסעיף 1 נדונו לאחר שהמבקשים יצאו מהארץ בהתאם לדרישת הרשות. נבקש פילוח באשר לכמה בקשות מתוכן אושרו? כמה סורבו? כמה עודן מתנהלות?

9. באשר לבקשות המתנהלות על פי סעיף 1 בהן המבקשים עזבו את ישראל בהתאם לדרישת הרשות, כמה מהן מתנהלות במשך למעלה משנה? כמה מהן מתנהלות במשך למעלה משלוש שנים? מתנהלות במשך למעלה משלוש שנים?

בהתאם לנוהל מספר 7 של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים "צורת (פורמט) המידע הנמסר" (עדכון אחרון ב-28.5.2013), ככל שהמידע המבוקש או חלק ממנו מצוי בידכם בפורמט פתוח לעיבוד ממוחשב (כגון מסמכי word או excel), אבקש להעבירו בפורמט זה.

אציין שבהתאם לתקנה 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999, פטור המוקד לפליטים ולמהגרים מאגרת בקשה וכן מ-4 שעות ראשונות של אגרת טיפול (מצ"ב העתק אישור ניהול תקין לשנת 2023). אבקש להעביר את המידע הנדרש בבקשה זו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מן המועד הקבוע בחוק.

בברכה,

נטע מושלג, עו"ד

המוקד לפליטים ולמהגרים

נספח 13

תשובה חופש מידע

עמ' 126



ג' בחשון תשפ"ה
04/11/2024
2024-00003588

לכבוד
נטע מישלי, עו"ד
המוקד לפליטים ומהגרים
רח' הצפירה 18 תל אביב

**הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע תשנ"ח 1998 לגבי טיפול בבקשות
בהתאם לנוהל 5.2.0022 (הסדרת מעמד מטעמים הומניטריים)
פנייתכם מיום 14.4.2024**

- פנייתכם שבסימוכין התקבלה ברשות האוכלוסין וההגירה ונבחנה על ידי גורמי המקצוע.
- אודיעכם כי הרשות אינה אוחות בנתונים המבוקשים בפילוחים שנדרשו מאחר ואינם נדרשים לשם עבודתנו השוטפת. זאת ועוד, ככלל, תיעוד ההחלטות ובין היתר תיעוד ההליכים המשפטיים בעניינו של אדם מתועד במערכת הממוחשבת ב"גיליונות הרישום", ואינו מוזן במערכת המחשובית ב"שדות חיפוש" הניתנים לאיתור על ידי שליפה. מחשובית.
- עם זאת, ובמטרה להשיב לפנייתכם הופקו דוחות מחשובים שונים ובוצע איסוף מידע ע"י הדרג המקצועי. הושקעו בפנייה זו שעות עבודה רבות לשם מסירת נתונים שונים שיש בידינו בנושא ואשר יובאו להלן בהמשך. מדובר בנתונים שנשלפו מן המערכת הממוחשבת ועברו עיבוד ובחינה פרטנית. יובהר כי, ככל שליפה ממערכת נתונים מורכבת תיתכן סטייה, כך שיש להניח כי הנתונים שיובאו אינם מדויקים באופן מוחלט.

**להלן מספר כלל הבקשות שנפתחו בלשכות מנ"א וסווגו במערכת הממוחשבת
כ"בקשה הומניטרית" *נכון לתאריך 4.5.24**

מספר בקשות שנפתחו בתיק בקשות	שנת הגשת בקשה
631	2024
984	2023
1947	2022
1225	2021
970	2020
1424	2019
2013	2018
1958	2017

- יובהר כי ככלל, בקשה המוגשת לקבלת מעמד בישראל מטעמים הומניטריים ולפי נוהל 5.2.0022 מתקבלת בלשכת מינהל אוכלוסין האזורית. עובד הלשכה מעדכן במערכת המחשובית בדבר הגשת "בקשה הומניטרית" (להלן: "בקשה"). יחד עם זאת לא פעם נקלטות בקשות במערכת תחת הכותרת "בקשה הומניטרית" גם במקרים בהם הבקשה איננה מכוח נוהל זה.



5. בהמשך לאמור לעיל, נוכח מורכבות שליפת הנתונים והמשאבים הרבים הנדרשים לשם מתן מענה לבקשתכם, נערכה שליפת נתונים מיחשובית ובחינה פרטנית באופן ידני של כל התיקים שהוגדרו כבקשה הומניטרית במערכת לשנת 2023 ע"י מרכזת במטה מני"א. מדובר במאות תיקים שכדי לבדוק האם קיים המידע המבוקש יש להקצות עובד או יותר אשר יפסיקו את עבודתם השוטפת וירתמו למשימה זו כאשר עבודה זו באה בנוסף על עבודתה השוטפת והעמוסה לעיפה ממילא של עובדי הרשות ונדרשו לשם כך עשרות שעות עבודה. לפי הנתונים מדגמיים לשנת 2023 עולה כי מתוך כל 984 הבקשות ההומניטריות שהוזנו במערכת בשנה זו רק 520 בקשות בלבד הינן בקשות מכוח נוהל 5.2.0022.

6. בנוסף לאמור נערך מצורפים בזאת נתוני התיקים שנדונו בפני הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים בחלוקה לפי שנים נכון לתאריך 4.5.2024: (הנתונים לוקטו באופן ידני ע"י עובדות דסק וועדה הומניטרית).

שנה	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
מספר בקשות שהועברו לוועדה בכל שנה	245	302	336	220	311	283	275
מתוכן מספר בקשות שאושרו	120	135	85	76	143	155	142
מתוכן מספר בקשות שנדחו	124	148	220	137	164	115	85

* יודגש כי מספר התיקים הנדון בכל שנה כולל בתוכו תיקים משנים קודמות ולא דווקא מהשנה בה הובא עניינם בפני הוועדה.

ברכה,
מלי דודיאן
ממונה חוק חופש המידע

על פי סעיף 7 (ו) לחוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 כנגד החלטה זו ניתן לעתור לבית המשפט לענייניים מנהליים.