

בעניין: **גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע (ע"ר)**

באמצעות ב"כ עוה"ד ד"ר נעמי הגר ו/או מעין נייזנה ו/או טליה רמתי ו/או מיכל לופט ו/או איתן דיאמונד ו/או שרי בשי מ"גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע"
רחוב הרכבת 42 תל אביב, 67770
טלפון: 03-6244120; פקס: 03-6244130

העותרת

– נ ג ד –

1. **שר הפנים**
2. **מנהל אגף לשכות, רשות האוכלוסין**
3. **הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין**

באמצעות מחלקת בג"צים, פרקליטות המדינה,
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו על תנאי המופנה כנגד המשיבים 1-3, והמורה להם לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא יפרסמו לאלתר, בעברית ובערבית, את נוהל הטיפול בכניסת ישראלים, תושבי רצועת עזה, לישראל - נוהל שהליך גיבושו מתנהל **במשך מספר שנים**, ואמור היה להתפרסם כבר לפני חודשים.
2. לחלופין, מדוע לא יפרסמו הסדר זמני ולוח זמנים להשלמת גיבוש הנוהל הסופי ופרסומו;
3. מדוע לא יבטיחו במסגרת הנוהל הליך סביר ונגיש העונה לצרכיהם של אזרחי ישראל (ותושבי קבע בישראל) המתגוררים ברצועת עזה ולנסיבותיהם הייחודיות.

בקשה לקיום דיון מוקדם

אזרחים ישראלים המתגוררים ברצועת עזה נתקלים בקשיים רבים במימוש זכויותיהם הבסיסיות, ובראשן בזכותם להיכנס לישראל – זכות המעוגנת אף בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הפגיעה בזכותם להיכנס לארצם חמורה ביותר, והיא עומדת בעינה בשל מחדלם רב השנים של המשיבים להסדיר מנגנון סביר ושקוף.

מאז שנת 2011 מבקשת העותרת מהמשיבים להסדיר בנוהל את הטיפול בכניסת ישראלים, תושבי רצועת עזה, לישראל. המשיבים התחייבו לפעול לגיבוש הנוהל כבר בשנת 2013, לכל הפחות. מזה חודשים ארוכים טוענים המשיבים כי גיבוש הנוהל נמצא "בשלבים מתקדמים" וכי הנוהל המפורסם יביא לפתרון בעיות אשר אינן זוכות למענה כעת. טענות יש, הבטחות יש, ונוהל – אין.

בהיעדר נוהל, אזרחים ישראלים המתגוררים ברצועת עזה אינם מודעים לזכויותיהם או להליך מימושו. כאשר אלו מהם שאינם נושאים תיעוד ישראלי (אף שאזרחותם אינה שנויה במחלוקת) מבקשים להיכנס לישראל, הם נדרשים לסיוע אינטנסיבי של עורך דין ישראלי, ולפניות חוזרות ונשנות כדי לקדם את הטיפול בעניינם, שלא פעם נמשך **חודשים ארוכים, ולעתים אף בכך אין די**.

בנסיבות אלו, מאחר שהמשיבים מתמהמהים מלפרסם נוהל בנושא, אף שאינם מכחישים את הצורך בנוהל זה ולדבריהם הם עמלים על גיבושו מזה שנים מספר, ומשלא ניתן להשאיר סוגיה מהותית זו בלא הסדרה, בלא הגבלת זמן ובלא הסדר ביניים, יש צורך לקבוע **דיון בהקדם האפשרי**, לפי יומנו של בית המשפט הנכבד.

הצדדים

1. **העותרת** (להלן: "**גישה**") הינה עמותה ישראלית, שמטרתה להגן על זכויות אדם בישראל ובשטחים הנתונים לשליטתה.
2. **המשיב 1** (להלן: **שר הפנים**) הינו השר הממונה על יישומם של חוק האזרחות התשי"ב-1952 ושל חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965.
3. **המשיב 2** (להלן: **מנהל אגף לשכות**) הינו הממונה על לשכות רשות האוכלוסין הפרוסות ברחבי ישראל.
4. **המשיבה 3** (להלן: **הלשכה המשפטית**) מייעצת למשיב 1 ולגורמים אחרים ברשות, מרכזת הליכי חקיקה ראשית וחקיקת משנה בתחומי פעילות הרשות, והיא גורם עיקרי בטיפול בבקשותיהם של ישראלים תושבי רצועת עזה.

ואלו נימוקי העתירה:

מבוא

5. היעדר מתווה ברור, שקוף ומפורסם לטיפול בכניסת ישראלים מרצועת עזה גורם לפגיעה ניכרת בזכויותיהם ובזכויות בני משפחתם, מכביד על מימוש זכויותיהם הבסיסיות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולעתים אף שולל מהם לחלוטין זכויות אלו.
6. המשיבים מודעים לבעיות הנובעות מהיעדר נוהל בנושא מאז שנת 2011 לפחות, והם התחייבו לפעול לגיבוש נוהל כבר לפני כשנתיים, אלא שהתחייבות זו טרם מומשה.
7. לא ייתכן כי פגיעות חמורות כאלו יימשכו כדבר שבשגרה, והמשיבים, המחויבים להגן על זכויותיהם של כלל אזרחי ישראל, "ייקחו את הזמן" עד שיואילו בטובם להביא לפתרון למצב בלתי נסבל זה.
8. ואם פגיעה מתמשכת זו בזכויותיהם של אזרחי ישראל אין די בה כדי לזרז את המשיבים, יש להבהיר כי חוסר הבהירות במצב הקיים יוצר הכבדה ממשית לא רק על הנוקמים לשירותיהם של המשיבים, אלא גם על גורמים מקרב המשיבים עצמם, שאינם יודעים כיצד

לטפל במקרים המופנים אליהם בלא הנחיות ברורות. בשל כך גובר הסיכון לפגמים ניכרים בטיפול בבקשות, חוסר סבירות, פגמים בשיקול הדעת וחשש לשרירות ואפליה.

9. גיבוש נוהל ברור ופרסומו בשפה העברית ובשפה הערבית (אותה דוברים רובם המכריע של המושפעים ממנו) יביאו להקלה בקשיים אלו. אף המשיבים, העמלים על גיבוש נוהל כזה, אינם חולקים על כך – אלא שמלאכת גיבוש הנוהל מתמשכת מעל ומעבר לסביר בנסיבות אלו, ועל כן נדרשת התערבות בית המשפט הנכבד.

10. בגיבוש הנוהל על המשיבים להבטיח שיינתן מענה לקשיים שאפיינו את הטיפול בנושא עד עתה. כך, עליהם להבטיח קיומו של הסדר סביר וברור, שאינו מטיל על המבקשים דרישות כבדות, בלתי נחוצות ובלתי הכרחיות לצורך הטיפול בבקשתם – בין אם הם רשומים במרשם האוכלוסין הישראלי, בין אם אינם רשומים. עליהם להקפיד על לוח זמנים סביר לטיפול בבקשות, על חלוקת תפקידים ברורה בין הגורמים המקצועיים ועל דרכים ליצור איתם קשר ולזכות לתשובה מהם. עליהם להבטיח שההסדר שיגובש יתאים לנסיבותיהם המיוחדות של האזרחים שיטופלו לפי הנוהל, למצבם הכלכלי ולמגבלות העומדות בפניהם ומצמצמות את גישתם לפרוצדורות שאזרחים המתגוררים בישראל אינם נתקלים בקושי מיוחד בשימוש בהן. בכל היבט של הנוהל על המשיבים להבטיח שלא יוצבו תנאים המסכלים בפועל את מימוש זכויות היסוד של אזרחי ישראל ובני משפחתם.

11. כל הנושאים האלו נדונו כבר פעמים רבות בין העותרת למשיבים, בכתב ובעל-פה, וממילא אינם חורגים מהמצופה מרשות מינהלית להתנהלות סבירה ותקינה. מקומם הצורך לפנות לבית המשפט הנכבד, בכדי שיסביר לרשות מושכלות ראשוניים – כי גם אזרח ישראל שמקום מגוריו בעזה – אזרח ישראל הוא, כי גם לו זכות לחיי משפחה, לכניסה למדינת אזרחותו ולהליך תקין לטיפול בבקשותיו.

התשתית העובדתית

ישראלים תושבי רצועת עזה

12. ברצועת עזה מתגוררים אזרחים ישראלים ותושבי קבע רבים, המונים בין מאות לאלפים. חלקם נולדו שם, וחלקם עברו להתגורר ברצועה משום שזוהי הדרך היחידה בה יוכלו לממש את זכותם לחיי משפחה.

13. בשונה מבני-זוגם של אזרחי ישראל המגיעים ממקומות אחרים בעולם ויכולים לחיות בישראל עם בני-זוגם, תושבי רצועת עזה אינם זכאים כיום למעמד בישראל מכוח נישואין וזאת על-פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן: **הוראת השעה**). יחד עם זאת, מדינת ישראל מאפשרת לאזרחים ישראלים הנישאים לפלסטינים תושבי רצועת עזה לממש את זכותם לחיי משפחה מלאים באמצעות מתן היתרי שהייה ברצועה הניתנים מכוח סעיף 24(א) לחוק יישום תכנית ההתנתקות, תשס"ה-2005 ובהתאם להוראות "נוהל משפחות חצויות", המאפשר לבן הזוג הישראלי לבקש ולקבל היתר שהייה ברצועה מאת המפקד הצבאי.

*העתק "נוהל משפחות חצויות" מצ"ב ומסומן **נספח ע/1***

14. אוכלוסיית הישראלים המתגוררת ברצועת עזה כוללת שלוש קבוצות עיקריות: אזרחי ישראל שעברו לרצועת עזה כדי להינשא; ילדים שנולדו למשפחות חצויות, (אחד מבני הזוג בעל מעמד בישראל, השני – תושב פלסטיני) בישראל או ברצועה, הזכאים לאזרחות ישראלית מכוח לידה (לפי סעיף 4 לחוק האזרחות התשי"ב-1952), והם רשומים במרשם האוכלוסין הישראלי; ילדים שנולדו למשפחות אלו, והם אינם רשומים במרשם הישראלי. הילדים שנולדו במשפחות חצויות כוללים הן בגירים והן קטינים.

15. כאזרחי ישראל האחרים, נדרשים האזרחים המתגוררים ברצועה לשירותים שונים מהמשיבים ומגורמים הכפופים להם, ובפרט מלשכות רשות האוכלוסין הפועלות ברחבי הארץ (להלן "הלשכות"). ברי כי נסיבות חייהם הייחודיות של אזרחים ותושבים אלו מעלות אתגרים נוספים המחייבים את מעורבות הלשכות בהנפקת תיעוד ומסמכי זיהוי, רישום במרשם האוכלוסין, ומסירת מידע אישי לפי הרשום במרשם האוכלוסין בעת הצורך.

16. למרות חשיבותם הרבה של ההליכים האמורים, כיום אין לאזרחים המתגוררים ברצועת עזה כתובת ברורה לטיפול בבקשותיהם להיכנס לישראל ואין פרוצדורה שתסדיר את הטיפול בבקשותיהם.

17. לאזרחי ישראל המתגוררים בעזה, כלכל אזרחי ישראלי אחר, זכות מוקנית להיכנס לישראל מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – בין אם הם מתזיקים תיעוד ישראלי או רשומים במרשם האוכלוסין בין אם לאו. בפועל, כתוצאה מנסיבות חייהם הייחודיות ברצועת עזה והיעדר מענה הולם מצד המשיבים לנסיבות אלו (המתבטאות, למשל, בהיעדר מסמכים או רישום במרשם האוכלוסין, כאמור), במקרים רבים נפגעת זכות זו, ולעתים אף נשללת לחלוטין – פגיעה שאין דומה לה עת מבקשים אזרחי ישראל להיכנס לארצם, למשל, בשום מחו"ל דרך נמל התעופה בן-גוריון.

הקשיים בהסדר הקיים

18. במשך השנים בהן טיפלה העותרת בענייניהם של ישראלים המתגוררים ברצועה היא נתקלה שוב ושוב בקשיים שונים המונעים מהם את מימוש זכויות היסוד שלהם, ובראשן הזכות להיכנס לישראל.

19. מקרה המדגים היטב את הקשיים במצב הקיים הוא עניינן של לקוחותיה של העותרת, האחיות דבאס, אזרחיות ישראליות השוהות ברצועה, אשר נתקלו במכשולים שונים ומשונים, שמקורם בעיקר בהתנהלות פסולה של המשיבים, בניסיון להיכנס לישראל.

20. שלוש האחיות נולדו בבית החולים הממשלתי בנהריה לאם אזרחית ישראלית ולאב תושב פלסטיני, ונרשמו במרשם הישראלי לאחר לידתן. בילדותן התייתמו מאמן, אך הן המשיכו לבקר את בני משפחתן בישראל לעתים קרובות עד לשנת 2005, אז הוחמרו הקריטריונים לתנועה בין ישראל ורצועת עזה בשל תכנית ההתנתקות. האחיות, שהתגוררו ברצועת עזה והתייתמו מאימן בגיל צעיר, כלל לא היו מודעות למעמדן וזכויותיהן כאזרחיות ישראל. לאחיות היתה תעודת לידה ישראלית, אך בשל העובדה כי בגיל 16, הן התגוררו ברצועת עזה,

הן לא ביקשו ולא הנפיקו מסמכי זיהוי ישראלים. שתי אחיותיהן הנוספות נישאו לאזרחי ישראל ומתגוררות בישראל.

21. בחודש אוגוסט 2012, בעקבות עצה משפטית שקיבלו מהעותרת, ביקשו האחיות להיכנס לישראל לצורך הנפקת מסמכים ישראלים. לאחר שבמשך חודשיים לא טופלה בקשתן של האחיות, הגישה העותרת בשמן קדם-בג"ץ לפרקליטות המדינה. בהליך זה עמדה העותרת על כך שלאחיות **זכות קנויה להיכנס לישראל**, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – זכות שלא ניתן להתנותה בדבר.

העתק קדם בג"ץ מיום 3.10.2012 מצ"ב ומסומן נספח ע/2

22. לאחר פנייה זו הועבר הטיפול בעניינן של האחיות לעו"ד עירית ויסבלום מטעם המשיבה 3. בעקבות שיחת טלפון זו החלה התכתבות באמצעות המייל בין עו"ד ויסבלום לבין העותרת. במסגרת תכתובת זו, הודתה עו"ד ויסבלום כי אין מחלוקת על זכותן של האחיות להיכנס לישראל, בהיותן אזרחיות ישראליות, וכי הקושי היחיד המונע מהן להיכנס לישראל הוא זיהוין במעבר הגבול בהעדר מסמך זיהוי ישראלי.

העתק התכתובת בין העותרת למשיבה 3 מצ"ב ומסומן נספח ע/3

23. חודשיים נוספו חלפו, ומשלא טופלה בקשתן של האחיות להיכנס לישראל, למרות מעורבות המשיבה 3, הוגשה עתירה לבית המשפט המחוזי (עת"מ 55909-12-12 **זבאס נ' שר הפנים** (פסק דין מיום 11.7.2013)) ("עניין **זבאס**").

24. אף עצם הגשת העתירה לא היה די בו כדי לדרבן את המשיבים דשם (ובפרט, את המשיב 1 דשם שהוא המשיב 1 בעתירה זו) לטפל בבקשות העותרות באופן יעיל ותקין. למעשה, כמעט שנה חלפה מהמועד הראשון בו ביקשו העותרות להיכנס לישראל ועד שאושרה בקשתן – **שנה בה נשללה מהן זכותן היסודית להיכנס למדינת ישראל ושנה בה לא יכלו לפגוש את אחיותיהן המתגוררות מרחק של כ-125 ק"מ.**

25. אף בית המשפט הכיר בכך שהמשיבים התעכבו בטיפול בבקשות העותרות, וזאת הן לפני שהוגשה עתירה בעניינן, הן כאשר עתירה בעניין הייתה תלויה ועומדת, והתחשב בכך בפסיקת הוצאות לטובת העותרות.

העתקי הבקשה למתן צו להוצאות מיום 1.9.2013 והחלטת בית-המשפט מיום 10.11.2013 בעת"מ 55909-12-12 מצ"ב ומסומנים נספח ע/4

26. אף בתלאות האלו לא היה די. כאשר ביקשו האחיות בקיץ 2013, לאחר שהוסדרה כניסתן לישראל, להסדיר את רישום ילדיהן במרשם האוכלוסין הישראלי, הערימו בפניהן המשיבים דרישות שונות ובלתי סבירות לצורך הטיפול בבקשה.

27. כך, לצורך רישום הילדים דרשו המשיבים המצאת מסמך החלטה מבית דין שרעי בישראל שיאשר את הנישואים, דרישה סבירה בפני עצמה, שטוב היה אם בה היו מסתכמות דרישות המשיבים. למשיבים הועברו המסמך האמור, חוזה נישואין מקורי שנחתם ברצועת עזה ותעודות זהות של המבקשת ובן זוגה, כבר בקיץ 2013. בנוסף, פנתה העותרת פעמים מספר

בעניינין של האחיות, למשיבים - אך גם בכך לא היה די. המשיבים הוסיפו ודרשו שורה ארוכה של מסמכים שאין להם דבר וחצי דבר עם רישום ילדים במרשם, וניתן לכל היותר להסתמך עליהם לצורך הוכחת מרכז חיים. בין השאר דרשו המשיבים במכתבם מיום 25.3.2014 את המסמכים הבאים: חוזה שכירות/ בעלות דירה; תלושי שכר; תדפיס מהבנק על קבלת קצבאות מהביטוח הלאומי וכן **אישורים על תשלומי ארנונה, חשמל, מים ובזק** – וכל זאת לצורך רישום ילדים במרשם האוכלוסין, של אם וילדים החיים ברצועת עזה באישור המשיבים!

העתק התכתובת בין העותרת למשיבים מצ"ב ומסומן נספח ע/5

העתק מכתב לשכת רשות האוכלוסין בעכו מיום 25.3.2014 מצ"ב ומסומן נספח ע/6

28. כתוצאה מהעיכוב הניכר והמיותר בטיפול בבקשת האחיות לרשום את ילדיהן והקשיים בכניסתן לישראל לצורך הסדרת הרישום, כאשר ביקשו בנות המשפחה להיכנס לישראל יחד עם ילדיהן בקיץ האחרון, כדי להימלט מהפצצות במהלך מבצע "צוק איתן", נתקלו במחסומים בירוקרטיים שמנעו את כניסת הילדים לישראל, כיוון שהילדים טרם נרשמו **וזאת כשנה מיום הבקשה ראשונית לרישום**. כתוצאה מכך, אף האמהות שכצפוי, לא היו מוכנות להיכנס לישראל בגפן ולהשאיר את ילדיהן תחת אש ברצועת עזה, לא נכנסו לישראל. כתוצאה מכך הן לא מימשו את זכותן להיכנס למדינתן, והן וילדיהן לא זכו למחסה והגנה במדינתם.

29. לאחר שבמשך מספר ימים לא ניתן היה לתאם את כניסת האחיות וילדיהן לישראל, הוגש קדם בג"ץ בעניינן. רק בחודש ספטמבר 2014, ולאחר התערבות גורמים שונים מקרב המשיבים ומקרב פרקליטות המדינה רשמו המשיבים את ילדיהן של האחיות במרשם הישראלי וזאת כמובן ללא שהוגשו כל מסמכי מרכז חיים בישראל.

העתק קדם בג"ץ מיום 25.8.2014 מצ"ב ומסומן נספח ע/7

30. אין ספק שברוב המקרים לא מובילים הקשיים בטיפול בבקשותיהם של ישראלים לסכנת מוות, אך גם במקרים בהם לא צפויה סכנה לחיי המבקשים יש צורך בטיפול ראוי, סביר ותקין, ובפרוצדורה קבועה ומפורסמת בלא שיהיה צורך להמתין למקרה חירום. במקרה זה, נדרשו אזרחיות ישראל וילדיהן, אזרחים אף הם, לסיוע משפטי אינטנסיבי, פניות חוזרות ונשנות למשיבים, שני הליכי קדם-בג"ץ, וניהול הליך בבית המשפט המחוזי – וכל זאת, כדי **שבתום שנתיים, הן וילדיהן יוכלו לממש את זכותם הבסיסית להיכנס לישראל – המעוגנת בחוק יסוד, ומוקנית להם כלכל אזרח אחר**.

31. למרבה הצער, מקרה מקומם זה אינו החרגי אלא הכלל. העותרת נתקלת כדבר שבשגרה במקרים בהם התנהלות המשיבים מובילה לפגיעה בזכותם של אזרחים אלו להיכנס למדינתם – מקרים בהם אזרחי ישראל נאלצים להמתין חודשים ארוכים, ואפילו שנה, עד שיוכלו להיכנס למדינת אזרחותם; התניית כניסתם של אזרחי ישראל למדינה בהנפקת מסמכים, שהם אינם יכולים להנפיק בלי להיכנס לישראל; התניית כניסה בפועל בסיוע של קרובי משפחה המתגוררים בישראל או עורכי דין; היעדר מענה הולם לקשיים בהם נתקלים אזרחי ישראל שלא נרשמו במרשם האוכלוסין עם לידתם, ועוד. אף שבפועל גיבשו המשיבים מתווה

מעשי (שיוסבר להלן), הוא אינו מפורסם ואין בו מענה לקשיים השונים בהם נתקלים אזרחי ישראל.

32. לשם הדוגמא בלבד, נביא את עניינם של שלושה מלקוחותיה של העותרת שנתקלו בקשיים שונים בתקופה האחרונה. ללקוחותיה של העותרת, הגב' [REDACTED], נערך תשאול (ראיון) במעבר ארז ביום 1.7.2014. במשך כשלושה חודשים ניסתה העותרת לפנות לגורמים שונים מקרב המשיבים בניסיון לקבל תשובה בדבר תוצאות התשאול, אולם ברוב המקרים כלל לא התקבלה תשובה לפניוניה. בין לבין, התארסה הגב' [REDACTED] עם אזרח ישראלי, אך נאלצה לדחות את חתונתה בשל אי הודאות באשר למעמדה. בסופו של דבר, הגישה העותרת קדם בג"ץ בשם לקוחותיה, שבעקבותיו הוסדרה כניסתה לישראל.

33. גם בעניינם של לקוחות העותרת, האחים [REDACTED], התעכב מאוד הטיפול ונדרשו פניות חוזרות ונשנות למשיבים. בין השאר, פנתה העותרת למשיבים באמצעות אתר האינטרנט. חרף התחייבות המשיבים לטפל בפניות המוגשות דרך האתר בתוך שני ימי עבודה, פניותיה של העותרת לא נענו כלל. רק בחודש דצמבר 2014, ולאחר ששלחה העותרת התראה בטרם פנייה לערכאות, נמסרו תוצאות התשאול שנערך בחודש ספטמבר 2014.

העתקי פניות העותרת בעניינם של גב' [REDACTED] והאחים [REDACTED] מצ"ב ומסומנים **נספח 8/ע**

פניותיה של העותרת למשיבים

34. כאמור, כבר בשנת 2011 התריעה העותרת על הצורך המידי בפרסום נוהל שיסדיר את הטיפול בכניסת אזרחים ישראלים מהרצועה. ניסיונותיהם של אזרחים ישראלים אשר ייצגה להיכנס לישראל נתקלו פעם אחר פעם בקשיים בלתי סבירים.

35. ביום 1.9.2011 פנתה העותרת למשיב 1 ולמתאם פעולות הממשלה בשטחים, בתלונה על טיפול הרשויות בישראלים המתגוררים ברצועת עזה ומבקשים להיכנס לישראל, לחזור לביתם ברצועה, או לקבל שירותים מרשות האוכלוסין. במכתב זה עמדה על העותרת על הקשיים בהם נתקלים אזרחים אלו בניסיונם לממש את זכות היסוד שלהם, על המחסומים הבירוקרטיים המוצבים בדרכם ועל התנהלות גורמים שונים בשירותיות, בחוסר סבירות ובחריגה בוטה מסמכות בטיפול בבקשותיהם.

העתק מכתבה של העותרת מיום 1.9.2011 מצ"ב ומסומן **נספח 9/ע**

36. לאחר שבמשך מספר חודשים לא ניתן כל מענה לפנייה זו, פנתה העותרת שוב למשיבה 3. במשך שנת 2012 התנהלה תכתובת בין העותרת למשיבה 3 בסוגיית הטיפול בכניסת ישראלים תושבי רצועת עזה לישראל. במסגרת תכתובת זו ניתנו לעותרת הבהרות מסוימות באשר לסוגיות פרטניות שהזכירה בפנייתה. למרבה הצער, ולמרות הבהרותיה החוזרות ונשנות של העותרת בעניין, לא פעלו המשיבים למציאת פתרון כולל ומקיף לכשלים בטיפול בכניסת ישראלים מרצועת עזה, בחזרתם לביתם וביכולתם לקבל שירותים מהמשיבים.

העתקי מספר דוגמאות מהתכתובת בין העותרת למשיבה 3 מצ"ב ומסומנים **נספח 10/ע**

37. בהעדר מענה לקשיים האמורים ובהיעדר נוהל מוסדר, לא נותרה לעותרת ברירה מלבד הגשת שתי עתירות בעניינם של חמישה אזרחים ישראלים, לקוחותיה - עת"מ 63291-12-12 וחידי נ' שר הפנים (פסק דין מיום 4.6.2013), ועניין דבאס המוזכר לעיל.

העתקי פסקי הדין מצ"ב ומסומנים נספח ע/11

38. כאמור בתשובת המדינה מיום 21.4.2013 בעניין וחידי, הליך גיבושו של המתווה לטיפול בכניסת אזרחים ישראלים מרצועת עזה התנהל "משלהי 2011" (סעיף 22), ובמקרה של אזרחים שאין להם תיעוד הוחלט כבר בחודש מרץ 2013, כלומר לפני כשנתיים, כי משרד הפנים יפעל להכנת נוהל כתוב ומסודר בעניין (סעיף 46). במסגרת העתירות הוצג מתווה זמני שאמור היה להתגבש לכדי נוהל. למרות הזמן הרב שחלף, נוהל סופי טרם גובש וטרם פורסם.

העתק העמודים הרלוונטיים בכתב התשובה מטעם המשיבים בעניין וחידי מיום 21.4.2013 מצ"ב ומסומן נספח ע/12

39. בשנה האחרונה פנתה העותרת למשיבים בהזדמנויות שונות, פרסה בפניהם את הקשיים העולים מהמצב הקיים, ודרשה כי יביאו לפתרון קשיים אלו בדרך של פרסום נוהל ברור, מקיף ומחייב.

40. בין השאר, שלחה העותרת מכתב למשיבה 3, ביום 8.5.2014, ובו עמדה על סוגיות מהותיות שיש לתת להן מענה במסגרת הנוהל - הצורך להימנע מדרישות מכבידות, בלתי סבירות ובלתי נחוצות כחלק מעריכת התשאולים - להימנע מעריכת תשאולים מקום שאין בהם צורך אמיתי; הקפדה על שאלות רלוונטיות להוכחת זהות המבקש בלבד; הנגשת ההליך למבקשים מבחינה לשונית, פיזית, וכן בהתחשב באמצעים העומדים לרשותם כתושבי עזה, כולל באמצעות תרגום החלקים הרלוונטיים באתר האינטרנט לערבית, והצעת אפשרות לתשלום אגרה במעבר ארז; והצורך לתת מענה במסגרת הנוהל לעניינם של ישראלים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין. משלא התקבל כל מענה, תזכורת למכתב זה לצד בקשה לטיפול במספר עניינים פרטניים, נשלחה ביום 24.6.2014.

העתקי מכתבה של העותרת מיום 8.5.2014 והתזכורת מיום 24.6.2014 מצ"ב ומסומנים נספח ע/13

41. בתשובתה מיום 25.6.2014 ציינה עו"ד ויסבלום כי "נפעל לכתוב נוהל בהתאם למתווה שגובש לגבי כניסת אזרחים ישראלים תושבי הרצועה, אך בשל ריבוי השלבים והגורמים הנוגעים בדבר מחוץ לרשות האוכלוסין, זהו אינו נוהל פשוט (ואף אתם מעלים קשיים טכניים ביישומו בשל המצב השורר ברצועת עזה) וכתבתו לא תסתיים תוך תקופה קצרה".

העתק תשובתה של עו"ד ויסבלום מיום 25.6.2014 מצ"ב ומסומן נספח ע/14

42. בחודש אוגוסט 2014 מסרו המשיבים לעותרת כי גיבוש הנוהל נמצא "בשלבים מתקדמים". חודש לאחר מכן ציינו המשיבים כי הנוהל יתפרסם "בקרוב" וכן כי הם עמלים על "סגירת" הנוהל. לדברי המשיבים, בתקופת חגי תשרי (משמע, בסתיו 2014), התקיימה הכשרה עבור צוות הלשכות. בחודשים ספטמבר-אוקטובר פנתה העותרת למשיב 2 ולמשיבה 3 מספר פעמים, ועמדה על הקשיים הנובעים מהיעדר הנוהל בכלל, ובטיפול בעניינם של לקוחותיה

בפרט. בחודש אוקטובר 2014 צוין במכתבו של המשיב 2 כי "תהליך העבודה שגובש מובנה מסודר ומחייב" (ההדגשה הוספה). באמצע חודש נובמבר העריכה (בזהירות) נציגת המשיבה 3 כי הנוהל יפורסם בתוך כחודשיים.

העתקי פניות העותרת למשיב 2 מיום 18.9.2014 ומיום 27.10.2014 ולמשיבה 3 מיום 11.9.2014 מצ"ב ומסומנים נספח ע/15

העתק מכתבו של המשיב 2 מיום 2.10.2014 מצ"ב ומסומן נספח ע/16

43. ברור, אם כן, כי גם מבלי לקחת בחשבון את פרק הזמן הממושך בו מתנהל גיבוש הנוהל ואת הקשיים הנובעים מהתמשכות פרק זמן זה, לפי עמדת גורמים מוסמכים ברשות, גיבוש הנוהל אמור היה להסתיים זה מכבר.

44. ביום 8.3.2015 פנתה העותרת למשיב 2 ולמשיבה 3, בדרישה לפרסם לאלתר את הנוהל. העותרת עמדה על הקשיים הרבים הנובעים מהמצב הקיים, ועל פרק הזמן הממושך שחלף מאז החלו המשיבים לפעול לגיבוש הנוהל. העותרת ציינה במכתבה כי אם לא יפורסם הנוהל עד ליום 12.4.2015, תראה את דרכה פתוחה לערכאות. משלא התקבלה כל תשובה למכתב זה, נאלצה העותרת להגיש עתירה זו.

העתק מכתבה של העותרת מיום 8.3.2015 מצ"ב ומסומן נספח ע/17

הפרקטיקה הנוהגת

45. בפועל, התגבש מתווה מעשי שלא פורסם, ושלאורו פועלים המשיבים, ולמצער – לאורו פעלו, באופן פחות-או-יותר שיטתי, בטיפול בבקשות שהגישו לקוחותיה של העותרת. מתווה זה נותן מענה מוגבל לקבוצה אחת מבין הישראלים המתגוררים ברצועת עזה – אלו הרשומים במרשם האוכלוסין הישראלי, יש להם קרובים חיים בישראל, והם אינם מחזיקים בתיעוד ישראלי.

46. במקרים אלו נערכים תשאולים (ראיונות) במעבר ארז לאזרחים המתגוררים ברצועת עזה שאינם מחזיקים בתיעוד ישראלי ובמקביל לבני משפחתם המתגוררים בישראל באחת מלשכות רשות האוכלוסין, וזאת בכדי לאמת את זהותם באמצעות סדרה של שאלות זהות, הצגת מסמכים, השוואת התשובות למידע המצוי במרשם האוכלוסין ולתשובותיהם של קרובים המתגוררים בישראל וכדומה. לאחר בחינת תוצאות התשאול ואימות זהות המבקשים מעניקים להם המשיבים שירותים בהתאם, בפרט הנפקת דרכון ישראלי ומתאמים את כניסתם לישראל.

47. בעבר נערכו כלל התשאולים על-ידי נציגת המשיבים במשרד במעבר ארז, כאשר ראשית נשאל מבקש השירות תושב עזה שאלות מזהות, ולאחר מכן נשאלים בני המשפחה המתגוררים בישראל אותן שאלות, לצורך השוואת תשובותיהם.

48. תשאולים כאלו נערכים לפחות מאז שנת 2013, בהזדמנויות שונות ובלשכות שונות. נציגי העותרת עצמם תיאמו תשאולים ללמעלה מעשרה מלקוחותיהם ונכחו בהם, ועמדו בקשר עם גורמים שונים הכפופים למשיבים - בפרט במשיבה 3 ובלשכות המשיבים בעכו ובבאר-שבע - לצורך קביעת התשאולים וקבלת תוצאותיהם.

49. למרות קיומו של מתווה מעשי מוגבל כאמור, אין חולק כי ישנה כיום אי בהירות רבה באשר לזהות הגורם המטפל בפניות שונות, ואין במתווה הקיים מענה מספק לצרכי האוכלוסייה הנזקקת לו. בפועל, ישנם קשיים רבים, פרוצדורליים ומהותיים, בהתנהלות המשיבים והגורמים הכפופים להם. כשאזרחים שאינם נושאים תיעוד ישראלי (אף שאזרחותם אינה שנויה במחלוקת) מבקשים להיכנס לישראל הם נדרשים לסיוע אינטנסיבי של עורך דין ישראלי, ולפניות חוזרות ונשנות כדי לקדם את הטיפול בעניינם, שלא פעם נמשך **חודשים ארוכים**.

50. כפי שציינה העותרת במכתבה מיום 8.5.2014 (נספח ע/13 לעיל), הפרקטיקה הנוהגת כוללת קשיים לא מבוטלים, שיש לפתור במסגרת גיבוש נוהל מסודר. כאמור, הסוגיות שנדונו במכתב כללו את הצורך להימנע מדרישות מכבידות, בלתי סבירות ובלתי נחוצות כחלק מעריכת התשאולים – בהזמנת המבקשים וקרובים לתשאולים ובשאלות שנשאלות במסגרתם; הצורך בהליך שיהיה נגיש למבקשים; והצורך לתת מענה במסגרת הנוהל לעניינם של ישראלים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין. קשיים אלו מסכלים את יכולתם של אזרחי ישראל לממש את זכויות היסוד שלהם, ובראשן את זכותם להיכנס למדינת אזרחותם.

51. התדירות הגבוהה בה נתקלים אזרחים ישראלים המתגוררים ברצועת עזה בקשיים מעידה על כך שלא מדובר במקרים נקודתיים, אלא, למרבה הצער, בביטוי לקשיים שיטתיים ונרחבים. בנסיבות אלו, יש הכרח בגיבוש מתווה שיבטיח טיפול סביר, ברור, נגיש ושוויוני בבקשותיהם של אזרחי ישראל המתגוררים ברצועת עזה. בשל ההתמהמהות הניכרת של המשיבים בגיבוש נוהל כזה והפגיעה המשמעותית באזרחים ישראלים רבים בהיעדר הסדר ברור ונגיש לציבור לא נותר לעותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד ולבקש את התערבותו.

הטיעון המשפטי

המצב הקיים סותר עקרונות יסוד

52. במצב הדברים כיום רבים מהישראלים תושבי רצועת עזה אינם יכולים לזכות לטיפול הולם בבקשותיהם להיכנס לישראל, ורבים אף אינם מודעים לזכויותיהם ולדרך לממשן. כתוצאה מכך, **מופרת זכותם הבסיסית, המעוגנת אף בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, הקובע במפורש בסעיף 6(ב) כי "כל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ זכאי להיכנס לישראל". זוהי זכות יסוד שאין להתנות אותה בדבר.

53. ייתכן שבמקרים מסוימים מהווה היעדר מסמכים או רישום אתגר בפני הרשות. על הרשות להתמודד עם אתגר זה כדי לאפשר את מימוש הזכות, ומכל מקום, בוודאי שאין במכשול פרוצדורלי זה כדי לשלול זכות מהותית ויסודית מאזרחי ישראל. לא ניתן לקבל בחברה דמוקרטית ושומרת חוק מכשולים פרוצדורליים והתמהמהות ממושכת של הרשות המובילים, בפועל, לשלילת זכויות יסוד מאזרחים.

54. בכדי להבטיח שמירה על זכויות היסוד של אזרחים ישראלים המתגוררים ברצועת עזה, יש להבטיח שההסדרים המהותיים והפרוצדורליים שייקבעו בנוהל מגנים על כבוד האדם ועומדים בעקרונות היסוד של הדין הישראלי ודרישות המנהל התקין.

55. כך, יש להבטיח כי דרישות פרוצדורליות לא יסכלו מימוש זכויות יסוד של המבקשים. חשיבות מיוחדת טמונה בשקיפות ובהירות הדרישות השונות בנוהל, בהקפדה על הצבת דרישות רלוונטיות, סבירות ומידתיות בלבד, בנגישות הנוהל וההליכים הקבועים בו (מבחינה לשונית, תרבותית, כלכלית וכדומה) ובמתן מענה לכלל הסוגיות הכרוכות בכניסת ישראלים מרצועת עזה, בהנפקת מסמכים ובקבלת שירותים מהמשיבים.

החובה לגבש הסדרים בהנחיות מנהליות

56. ברי כי הליך גיבושו של נוהל הנמשך מספר שנים, כאשר השלבים ה"סופיים" לגיבושו מתמשכים למעלה מחצי שנה וסופם אינו נראה באופק, אינו מתנהל במהירות הראויה. הקשיים העולים במקרים בהם מתנהלים המשיבים ללא נוהל **כתוב ומפורסם ברבים** הובילו לביקורת קשה, בין השאר בפסיקת בית המשפט הנכבד.

57. כך, למשל, בפסק דין שניתן לפני כשנה, התייחס בית המשפט הנכבד למדיניות משרד הפנים בתחום המורכב של הסדרי פונדקאות בחו"ל (בג"ץ 566/11 **זורן ממת-מגד נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 28.1.2014) (להלן "עניין **ממת-מגד**")). בפסק הדין נקבע כי המשיבים עצמם עמדו על מורכבות התופעה וכי היא מוכרת להם מזה שנים. **בנסיבות אלו קבע בית המשפט כי היה ראוי שהמשיבים יגבשו נוהל ויפרסמו אותו לציבור** (ס' 39 לפסק דינה של המשנה לנשיא (דאז) נאור).

58. בית המשפט הוסיף כי **המצב הקיים בו הפונים נדרשו ללמוד על הפרוצדורה "מפה לאוזן" מנסיון מעשי או מהתכתבויות פרטיות מול המשיבים איננו ראוי** (ס' 39 לפסק דינה של המשנה לנשיא נאור בעניין **ממת-מגד**). כן נקבע כי היעדרו של נוהל ברור ומסודר פוגע באופן אינהרנטי ביכולתם של הפונים להתנהל מול משרד הפנים ובמידת הצורך לתקוף את הנוהל בהליכים משפטיים (ס' 36 לפסק דינו של השופט דנציגר בעניין **ממת-מגד**).

59. והנה, בכל הנוגע לטיפול בישראלים, ההסדר הקיים הוא לכל היותר מעין "מנגנון פרטי" בין רשות האוכלוסין ובין העותרת (מנגנון שאינו נקי מפגמים), ואילו שאר הציבור – עורכי דין אחרים, וודאי שהפונים למשיבים עצמם, אינם יודעים כלל כיצד לפנות, ואפילו אינם מודעים לעצם קיומו. מנגנון כזה אינו עומד בחובות הרשות להתנהלות תקינה, ברורה ועקבית.

60. הצורך בפרסום נוהל זוכה למשנה תוקף נוכח קיומה של מדיניות המיושמת בפועל, כפי שניכר מתשובותיהם של גורמים ברשות. בנסיבות אלו, משנרכש ניסיון בהפעלת הסמכות ובפועל נוצרה מדיניות או דרך פעולה, ניתן וראוי לנסח אותה כהנחיה. כך גם עולה במפורש מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ר' הנחיה מס' 1.0002 "הנחיות מינהליות", עדכון מיום 3 ביולי 2002, עמ' 6-7).

גיבוש הסדר תוך זמן סביר

61. כאמור לעיל, היעדר הסדר ברור, פומבי ומחייב לטיפול בכניסת ישראלים מרצועת עזה פוגע בזכויותיהם ובזכויות בני משפחותיהם ומכביד על הגורמים המקצועיים האמונים על טיפול בבקשותיהם.

62. בית המשפט הנכבד כבר קבע בעבר כי ישנם הסדרים שיש לגבש בחקיקה או חקיקת משנה, בשל חשיבותם, ואף קצב לצורך כך מסגרת זמנים. כך, למשל, לאחרונה הורה בית המשפט הנכבד להסדיר את מוסד הבדיקה המקדימה בהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה, ונתן למשיבים פרק זמן של 60 לעדכנו בעניין (בג"ץ 8192/14 ח"כ מיקי רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה, החלטה מיום 4.5.2015). בעבר, בבג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם בנבו, 22.6.2014) ניתן צו שחייב את המשיבים דשם לגבש הסדרי בריאות לעובדים זרים השוהים בישראל תקופה ממושכת. לצורך גיבוש הסדרים אלו ניתנה למשיבים שנה אחת.

63. אם כך נקבע במקרה בו המשיבים דשם חלקו על הצורך בגיבוש הסדר בנושא (ואף על סמכותם לעשות כן) – בוודאי שבעניינינו, כאשר המשיבים כבר הודיעו לבית המשפט הנכבד על החלטתם לגבש הסדר בנושא, אך הם מתמהמהים ביישום החלטה זו, מוסמך בית המשפט הנכבד להורות להם לפעול בסבירות ולסיים את המלאכה.

64. לשם ההשוואה - יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) נדרשה לאחרונה לפרסם את כלל הנחיותיה הפנימיות (כחלק מעת"מ 51147-05-14 גישה נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים, הליך תלוי ועומד לפי חוק חופש המידע תשנ"ח-1998, שיזמה העותרת). לאור הנחיות בית המשפט, המשיבים התחייבו לבחון, לעדכן, לתרגם לערבית ולפרסם כ-60 נהלים בתוך חצי שנה. ואכן בינתיים פורסמו כשלושים נהלים, ביניהם נהלים שטרם פורסמו בעבר, העוסקים בהסדרים מורכבים, שחלקם אף קרובים בתוכנם להסדר נשוא עתירה זו – כך למשל באשר לנוהל שעניינו "הסדרי כניסת ישראלים לרצועת עזה דרך מעבר ארז". בדומה, המינהל האזרחי התחייב לפרסם כ-80 נהלים בתקופה של כארבעה חודשים (בעת"מ 68189-12-14 גישה נ' המינהל האזרחי בגדה המערבית, הליך תלוי ועומד לפי חוק חופש המידע תשנ"ח-1998, שיזמה העותרת).

העתק הודעה מטעם המשיבים בעת"מ 51147-05-14 מיום 3.12.2014, הכולל את המתווה לפרסום הנהלים, מצ"ב ומסומן נספח ע/18

העתק נוהל "הסדרי כניסת ישראלים לרצועת עזה דרך מעבר ארז" שפורסם בחודש אפריל 2015 מצ"ב ומסומן נספח ע/19

העתק בקשה לדחיית מועד דיון בעת"מ 68189-12-14 והנספח לה, מיום 25.5.2015 מצ"ב ומסומן נספח ע/20

סוגיות שעל הנוהל לתת להן מענה

65. בפניותיה למשיבים (ובפרט, במכתבה מיום 8.5.2014 (נספח ע/13 לעיל) עמדה העותרת על סוגיות עיקריות שיש לתת להן מענה במסגרת הנוהל, בכדי להבטיח שהוא אכן נותן מענה ראוי לנסיבותיהם של ישראלים המתגוררים ברצועת עזה.

66. עריכת תשאול/ ראיון - יש להדגיש בנוהל שתשאול יידרש רק כאשר יש קושי ממשי לזהות את המבקש, לדוגמא במקרה שבו לא הונפקו אמצעי זיהוי ישראלים בעשור האחרון או שמעולם לא נרשם האדם במרשם האוכלוסין, ולא בכל מקרה בו ישראלי תושב רצועת עזה מבקש להיכנס לישראל. בהקשר זה חשוב להדגיש כי לא ניתן אפריורית להניח כי ישנו קושי בזיהום של כל הישראלים תושבי רצועת עזה, שהרי תיוג קבוצתי שכזה מהווה אפליה אסורה.

67. **תוכן התשאול** - יש להתאים את תוכן התשאול למתושאל ולנסיבות חייו. העותרת נתקלה כדבר שבשגרה בתשאולים שנערכו על-פי שאלון סטנדרטי ולא הותאמו לנסיבות חייהם של המתושאלים. אחד מלקוחותיה נשאל אודות תחביביו, אחר נשאל לשמות הילדים של בן-דודו. ברי כי תחביביו של אדם אינם מסייעים להוכחת זהותו וכי לא ניתן לצפות מאדם שלא פגש את משפחתו המורחבת שנים ארוכות להכיר את שמות הילדים שנולדו בזמן בו לא היה מפגש בלתי אמצעי בין בני המשפחה. יש להתאים את התשאול לנסיבות של כל מקרה, כלומר לקרוא מראש את התיק ואת המסמכים שהוגשו ולבנות על פיהם את התשאול. **יש לשאול שאלות רלוונטיות המבטיחות את האפשרות לזהות את האדם ביעילות ובמהירות.**

68. **תשאול בני משפחה** - יש לקבוע בכלל המקרים בהם עולה קושי אובייקטיבי בזיהוי המבקש כללים מנחים לתשאול בני משפחה, ולהזמין רק את קרובי המשפחה הנדרשים. אם ישנו קרוב אחד מדרגה ראשונה היכול לסייע בזיהוי המבקש, אין צורך להזמין קרובים נוספים. בכך יימנעו הכבדה ובזבוז זמן – של המבקשים, בני משפחתם, והגורמים המקצועיים מקרב המשיבים.

69. **מקום התשאול** – יש לערוך את התשאול במקום המתאים לכך, בין בחלל מתאים במעבר ארז בין בלשכה ייעודית הנמצאת במיקום מתאים. לכל הפחות, יש לערוך תשאולים במקום נגיש ושקט המבטיח שמירה על פרטיות המתושאלים.

70. **הנגשת אתר האינטרנט** - אם יש אפשרות להגיש בקשה באמצעות האינטרנט (למשל, להנפקת דרכון) יש לתרגם את החלקים הרלוונטיים באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין, לרבות טפסים והפניות, **לשפה הערבית**, אותה דוברים אזרחי ישראל המתגוררים בעזה, כמו גם כעשרים אחוז מהאזרחים המתגוררים בישראל. לצד הנגשת אתר האינטרנט של הרשות, יש להבטיח חלופות הולמות למי שאינו יכול להשתמש באינטרנט, למשל באמצעות אפשרות למילוי טפסי בקשה במעבר ארז.

71. **תשלום עבור טיפול בבקשות** - יש להתאים את אופן התשלום עבור בקשה להנפקת דרכון לאמצעים העומדים לרשות תושבי רצועת עזה ובני משפחותיהם. כך, יש לאפשר הנפקת היתרי מת"ק לצורך הגשת הבקשה והליכים נלווים בישראל, או לקבוע הסדר לפיו המבקש יוכל לשלם את האגרה במעבר ארז.

72. **אזרחים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין** - אזרחים אלו אינם יכולים כלל להגיש בקשות להנפקת דרכון, אינם יכולים להיכנס לישראל ולהסדיר את רישומם ואין אפשרות לתושבי הרצועה לרשום ילדים במעבר ארז. משכך, מתבקש כי הנוהל יתייחס גם לסוגיית רישומם במרשם האוכלוסין של אזרחים אלו, יוצע להם מענה וימצא פתרון לרישום במעבר ארז ולהגשת טפסים נוספים במעבר.

73. **הגורמים הממונים על יישום הנוהל** – בהתחשב באי הבהירות במתווה הקיים, יש לקבוע בנוהל הוראות ברורות לזהות הגורמים האמונים על יישום היבטיו השונים, שתפקידם והכשרתם רלוונטיים ליישום הוראות הנוהל.

74. **בהירות הליך הטיפול בבקשות** - בהתחשב בכך שהנוהל מסדיר פרקטיקה חדשה, הנוגעת בעיקר לאוכלוסיה מוחלשת המתקשה לעמוד על זכויותיה, יש להבהיר במסגרתו כיצד ניתן לפנות לגורמים המטפלים בבקשות, מהי הדרך להגשת ערר על החלטות, וכיצד מידע זה יונגש לאוכלוסיה הזקוקה לו. בשל הקושי (ולעתים – חוסר היכולת) של אזרחים המתגוררים ברצועת עזה להגיע ללשכות המשיבים יש לאפשר קבלת מענה באמצעות הטלפון, המייל, אתר האינטרנט וכדומה – במועדים קבועים או בשעות העבודה המקובלות בלשכות המשיבים.

פגמים שנפלו בהתנהלות המשיבים

75. כפי שהוסבר לעיל, היעדר נוהל המסדיר את הטיפול בכניסת ישראלים, תושבי רצועת עזה, לישראל, גורם לפגיעה קשה בזכויותיהם של אזרחים אלו, וכן מכביד על הרשות ועל יכולתה לתפקד באופן יעיל ותקיין. במצב הקיים, היעדר הנוהל בעייתי אף מטעם נוסף.

76. בחודשים האחרונים, פניותיה של העותרת למשיבים בשל פגמים שונים בטיפול בלקוחותיה נענות בכך שהפגמים והקשיים האמורים יוסדרו בנוהל, שגיבושו קרוב לסיום. במצב זה, פונים שלא טופלו כראוי ואשר ממתנינים בקוצר רוח לסעד יוצאים קירחים מכאן ומכאן – הפגם בטיפול אינו זוכה לפתרון בעניינם הפרטני משום שלטענת המשיבים הנוהל עתיד לרפא פגם זה, והוא גם אינו מטופל במסגרת רחבה יותר לפי הוראות הנוהל, משום שאלו טרם גובשו וטרם נכנסו לתוקף.

חוסר סבירות וחוסר מידתיות

77. אף אם עצם הסמכות לקבוע נהלים היא סמכות רשות, הרי שסמכות זו הופכת לסמכות שבחובה כאשר נסיבות העניין הופכות את אי-הפעלתה לבלתי סבירה. מהאמור לעיל ברור כי בענייננו, הימנעותם של המשיבים מלקבוע ולפרסם את הנוהל האמור הינה בלתי סבירה לחלוטין.

78. נחזור ונאמר כי המשיבים אינם חולקים על הצורך בגיבוש נוהל ופרסומו, אך בפועל אינם עומדים בלוח הזמנים אותו קבעו לשם כך. המשיבים מודעים לצורך בנהל בנושא מאז שנת 2011, מזה שנתיים לפחות הם עוסקים בגיבושו (ר' נספח ע/12), וכבר לפני חודשים אחדים טענו כי הנוהל גובש, ולמצער כי סיום גיבושו "קרוב" (ר' פס' 42 לעיל). היעדר נוהל לאחר שעבר פרק זמן זה הינו בלתי סביר לחלוטין.

חשש לשרירות ואפליה

79. יש לומר בבירור: היעדר הנחיות ברורות ומחייבות לפעילות הרשות המנהלית, והתנערות הרשות מחובות כלשהן כלפי הפרט הנזקק לשירותיה הם פתח ברור לשרירות ואפליה פסולה. התנערות מחובות שבצידה סיכול אפשרות מעשית להפעלת ביקורת שיפוטית על הרשות גרועה שבעתיים, וחמורה מכל היא התנהלות זו של הרשות כלפי מי שממילא נמנים עם הקבוצות המוחלשות ביותר באוכלוסייה, זכויותיהם מוגבלות והם זקוקים להגנה מיוחדת.

80. בנסיבות אלו, עולה חשש כבד לפגיעה בלתי מידתית בזכותם של אזרחי ישראל המתגוררים בעזה להיכנס לישראל, שאין דומה לה בנוגע לאזרחים שנולדו או מתגוררים בארצות הים.

81. כמו כן, עולה חשש כבד לאפליה, ולמצער – להבחנה על יסוד שיקולים פסולים בין לקוחותיה של העותרת ובין אחרים במצבם. כיום, המתווה בו מטופלים לקוחותיה של העותרת אינו מפורסם, ולמיטב ידיעת העותרת אינו נערך בלא התערבות עורכי דין מנוסים (ובפרט, מעורבות העותרת). מצב זה מוביל לכך שיש הזוכים לטיפול מסוים, ואחרים הזוכים לטיפול נחות ממנו, והם אינם מיודעים בדבר זכויותיהם וההליך המתאים לעניינם. מדובר בהפרה בוטה של חובת הרשות להליך תקין והוגן.

סיכום

82. הקשיים הנובעים מהיעדר מתווה ברור, מחייב ונגיש לציבור הם רבים ומשמעותיים. קשיים אלו הוזכרו לא אחת בפניות העותרת למשיבים, וכן בהליכים משפטיים. אף לגורמים המקצועיים אצל המשיבים ברור שהמצב הקיים הוא בעייתי ביותר ויש לתקנו, והמשיבים אינם חולקים על חובתם לגבש נוהל, אלא שהם מתמהמהים בגיבושו פרק זמן ממושך ובלתי סביר.

83. לא יכולה להיות מחלוקת על כך שהמועד לפרסום הנוהל חלף זה מכבר. למשיבים ניתן די והותר זמן במהלך השנתיים האחרונות, ובוודאי מאז שנת 2011, על מנת לגבש את הנוהל - ויש לפרסמו לאלתר, בשפה העברית וכן בשפה הערבית.

84. אם מסיבות כלשהן עדיין לא ניתן לפרסם נוהל מוחלט וסופי, למרות הזמן הרב שהוקדש לגיבושו, יש לקבוע הסדר ביניים (בין אם יוגדר כ"פיילוט", "מתווה זמני", או בכל כותרת דומה אחרת). הסדר זה יש לאמץ ולפרסם בלא דיחוי, כדי להביא ולו לפתרון זמני למצב הבלתי נסבל השורר כעת. כמובן, כאשר יגובש נוהל סופי, יש לפרסמו ולעדכן בדבר השינויים.

85. כמובן, יש להבטיח כי הנוהל שיגובש יעמד בכללי המינהל התקין, ויכלל הסדרים שימנעו התנהלות שרירותית ובלתי סבירה שעלולה לסכל מימוש זכויות יסוד. על ההסדרים הקבועים בנוהל להיות סבירים, מידתיים, ומתאימים לנסיבותיהם הייחודיות של אזרחי ישראל המתגוררים ברצועת עזה.

86. לנוכח האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לפרסם בלא דיחוי את נוהל הטיפול בכניסת ישראלים תושבי רצועת עזה לישראל, ובחזרתם ממנה לרצועה, אשר בגיבושו הם עוסקים מאז שנת 2013. לחלופין, אם לא ניתן לפרסם את הנוהל באופן מיידי, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לפרסם הסדר זמני לטיפול בכניסת אזרחים אלו, וכן לוח זמנים ברור ומחייב לגיבוש נוהל סופי ופרסומו. בכל מקרה יש להבטיח, בין כחלק מנוהל קבוע בין כחלק מהסדר זמני, כי ייקבע הליך סביר ונגיש העונה לצרכיהם של כלל אזרחי ישראל המתגוררים ברצועת עזה ולנסיבותיהם הייחודיות כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת ובשכ"ט עו"ד.

היום, 8.6.2015

מעין נייזנה

ב"כ העותרת