



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

ע"ס 3146/11

לפני: כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט י' עמית

המערערת: אולגה בוזיק

נגד

המשיב: מדינת ישראל משרד הפנים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה מיום
27.3.11 בעת"מ 36052-04-10 שניתן על-ידי השופטת י'
וילנר

תאריך הישיבה: י"ב בתמוז התשע"ב (02.07.12)

בשם המערערת: עו"ד נתנאל אינדיג

בשם המשיב: עו"ד מוריה פרימן

פסק-דין

השופט א' רובינשטיין:

א. ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (השופטת וילנר) בעת"מ 36052-04-10 מיום 27.3.11.

ב. המערערת היא אזרחית רוסיה, ילידת 1950, שהגיעה לארץ בשנת 2006 באשרת תייר כדי לבקר את בתה, אזרחית ישראלית, ואת נכדה. המערערת - שאינה זכאית שבות כשלעצמה - נשארה בישראל למשך חצי שנה, ובמועד תום תקופת אשרת שהייה עזבה את הארץ. בביקורה בישראל הכירה את פלוני, לו נישאה ביום 4.7.07. המערערת שבה לישראל ביום 18.10.07 בהזמנת בן זוגה, וקיבלה אשרת תייר מסוג ב/2 עד ליום 17.11.07. ביום 19.11.07 הגיש בן זוגה בקשה למעמד בישראל בהתאם לנוהל "טיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי". ביום 17.1.08 קיבלה המערערת אשרת שהייה מסוג ב/1, וביום 7.9.08 אושרה בקשתה להתחיל בהליך המדורג לקבלת מעמד,

והיא קבלה אשרת שהייה מסוג א/5 לאחר שנערך שימוע באשר לכנות הקשר, אשרה זו הוארכה בהמשך לשנה נוספת.

ג. ביום 21.1.10 פנתה המערערת בתלונה למשטרה בגין אלימות שנקט כלפיה בן זוגה. התיק נסגר מחמת חוסר ראיות. ביום 25.1.10 הודיע בן זוגה למשרד הפנים על ניתוק הקשר הזוגי בינו לבין המערערת, וכי מזה כחודשיים הם אינם גרים יחדיו.

ד. ביום 26.1.10 פנתה המערערת למשיב במכתב שבו ציינה, כי נאלצה לעזוב את דירת מגוריה נוכח התנהגות אלימה של בן זוגה, וכי היא מתגוררת בדירת בתה בראשון לציון. המערערת ביקשה במכתבה להעביר את עניינה לסניף משרד הפנים בראשון לציון. ביום 18.2.10 הגישה המערערת בקשה לקבלת מעמד מכוח נוהל "טיפול בהפסקת הליך מדורג להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים כתוצאה מאלימות מצד בן הזוג הישראלי" (להלן הנוהל). למערערת נערך שימוע, שלאחריו החליט המשיב לדחות את הבקשה ומהטעם שהיא אינה עומדת בתנאי הנוהל (מכתב גב' רוזן מיום 24.3.10). כמו כן צוין, כי אינה נכללת בנוהל שעניינו הורה קשיש.

ה. לשם הנוחות מובא סעיף ד. 2 לנוהל שבמוקד ענייננו לעניין דיני זוג שסבלו מאלימות הקובע כדלקמן:

"במקרה בו פקע קשר הנישואין, ובן הזוג הזר טען כי סבל מאלימות מצד בן הזוג הישראלי עובר לפקיעת הקשר הזוגי ולבני הזוג אין ילדים משותפים, יועבר התיק לדיון בועדה הבינמשרדית בהתקיימות התנאים המפורטים להלן:

1. כאמור בסעיף ד.1.1 (בן/בת הזוג היה נשוי בנישואים כנים ונישואיו נרשמו במרשם האוכלוסין וכן קבל רשיון ישיבה בישראל מסוג א-5 במסגרת ההליך המדורג-א"ר).
2. בן/בת הזוג עבר מחצית מתקופת ההליך המדורג
3. כאמור בסעיף ד.3.1 (בן/בת הזוג הזר טען כי סבל מאלימות מצד בן הזוג הישראלי עובר לפקיעת הקשר הזוגי, וטענתו הוכחה באחת מן הדרכים הבאות:
 - א. שהייה של חודש או יותר במקלט לנשים מוכות במסגרת הגנה וטיפול לנשים נפגעות אלימות וילדיהן.
 - ב. בן/בת הזוג הזר קיבל צו הגנה מפני בן הזוג הישראלי מבית משפט לענייני משפחה, לאחר דיון במעמד שני הצדדים.
 - ד. אישור מטעם המחלקה לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות או "מהמרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה" במשרד הרווחה כי בן הזוג הזר מוכר ו/או מטופל על ידם בשל אלימות במשפחה מצד בן הזוג הישראלי-א"ר).

4. בדיקת נסיבות העניין בכללותן הצביעה על זיקה ממשית וחזקה של המבקש למדינת ישראל יותר מזיקתו למדינה זרה (לעניין זה יבדק, בין היתר, מקום מגוריהם של קרובי משפחה מדרגה ראשונה)."

יוסבר, כי עם כניסה להליך המדורג ניתן רשיון ישיבה שתוקפו (מתחדש) שנה למשך ארבע שנים, ועל כן מחצית התקופה שאליו מתייחס סעיף ד. 2.2 היא שנתיים.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

ו. ערעור המערערת לבית המשפט לעניינים מינהליים נדחה. נוכח הצהרתו של בא כוח המשיב בדיון שהתקיים בבית המשפט לעניינים מינהליים, כי הנימוק היחיד שבגיניו אין מתאפשר למערערת להמשיך בהליך המדורג הוא כי לא חלפה מחצית מתקופת ההליך המדורג קודם לניתוק הקשר הזוגי (סעיף ד. 2.2), התמקד בית המשפט בתנאי זה שבנוהל. נקבע, כי ההליך המדורג החל ביום 7.9.08, שאז כאמור ניתנה למערערת אשרת שהייה מסוג א/5. פקיעת הקשר הזוגי אירעה לכל המאוחר ביום 26.1.10, ומשכך לא חלפה מחצית התקופה-היא שנתיים. כן נקבע, כי טענת המערערת שיש למנות את התקופה מן המועד שבו ניתנה למערערת אשרת שהייה מסוג ב/1 היא נעדרת בסיס, נוכח לשון הנוהל "טיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי". הוסף, כי לא עלה בידי המערערת להראות קיומם של טעמים מיוחדים וחריגים שיצדיקו סטייה מהנוהל הקיים.

הערעור

ז. בערעור נטען, כי שגה בית המשפט קמא בקבעו שהמערערת אינה עומדת בתנאי הנוהל. נטען, כי המשיב לא חלק על כך שהמערערת עומדת בכל התנאים המצטברים של הנוהל והצהיר כי הנימוק היחיד שבגיניו אין מתאפשר למערערת להמשיך את הליך ההתאזרחות הוא כי לא חלפו שנתיים ממועד תחילת ההליך. נטען, כי שגה בית המשפט כאשר קבע שההליך המדורג הסתיים לכל המאוחר ביום 26.1.10, שכן במועד זה נמלטה המערערת, אך ההליך לא הופסק וחיי הנישואין לא פסקו.

ח. נטען, כי למערערת ניתנה ביום 18.10.07 אשרת ראשונית מסוג ב/2, אשרת תייר, בעוד היה עליה לקבל אשרת שהייה מסוג ב/1, ורק ביום 17.1.08 קיבלה אשרת שהייה מסוג ב/1. אשרת שהייה מסוג א/5 ניתנה לה רק ביום 7.9.08, וזו הוארכה עד ליום 7.9.10. נטען, כי יש לראות את המערערת כמי שהחלה בהליך המדורג ביום 18.10.07, וכי אשרת השהייה מסוג א/5 בוטלה אך בקבלת החלטת המשיב בעניינה

שנמסרה לה ביום 18.4.10. הודגש, כי למערערת זיקה ממשית וחזקה למדינת ישראל, וכי בתה היחידה ושני נכדיה מתגוררים כאן.

טענות המשיב

ט. לטענת המשיב, דין הערעור דחיה. לטענתו, המערערת אינה עומדת בתנאי הנוהל. המערערת החלה את ההליך המדורג ביום 7.9.08 עם קבלת אשרה לישיבת ארעי מסוג א/5. הקשר הזוגי בין המערערת לבן זוגה הסתיים בינואר 2010, שנה וחמישה חודשים מתחילתו של ההליך המדורג. למערערת נערך שימוע כדין, ומן העובדות בעניינה עולה, כי לא חלפה מחצית מתקופת ההליך המדורג קודם לניתוק הקשר הזוגי, כנדרש בנוהל. עוד נטען, כי מעבר לעובדה שהמערערת לא עברה מחצית מתקופת ההליך המדורג כנדרש בנוהל, אין היא עומדת בתנאי סף נוסף הנדרש בנוהל והוא הוכחת קיומה של טענת אלימות בהתאם לאחת הדרכים הקבועות בנוהל. נטען גם שהתלונה שהגישה המערערת בעקבות אלימות שלכאורה הופעלה כלפיה על ידי בן זוגה, נסגרה עוד ביום 7.10.10 בעילה של חוסר ראיות. כן לא הצביעה המערערת על טעמים הומינטריים חריגים שיצדיקו סטייה מהנוהל.

י. לשם שלמות התמונה יצוין, כי ביום 9.10.11 התקיים דיון מקדמי בערעור, בפני השופט פוגלמן, שבגדרו לא קיבלה המערערת הצעת בית המשפט כי תוגש לוועדה הבינמשרדית בקשה להסדרת מעמדה, בלא נטיעת מסמרות באשר לתוצאה.

הכרעה

י"א. אין בדינו להיעתר למבוקש. נוהל הטיפול באותו מעמד לבן זוג הנשוי לאזרח ישראלי מתווה את ההליך לכניסה להליך המדורג, שתכליתו לאפשר התאזרחות של בן זוג/ה של אזרח ישראלי. לשם כניסה להליך המדורג נדרשים תנאים שונים, ובהם קשר נישואין כן. תכלית מסלול זה של התאזרחות בן זוג של אזרח ישראלי היא להביא לידי איחוד התא המשפטי ולהגן על הזכות לחיי משפחה של בן הזוג הישראלי (בג"צ 2391/06 ארוטיניאן נ' משרד הפנים, מנהל האוכלוסין (לא פורסם)).

י"ב. על פי ההליך המדורג, עם הגשת הבקשה למתן אזרחות לבן הזוג הזר, בהנחה שאין חשד ראשוני ביחס לכנות קשר הנישואין ובהיעדר מניעה בטחונית או פלילית, יזכה בן הזוג להיתר ישיבה ועבודה בישראל לתקופה של עד שישה חודשים (אשרת שהיה מסוג ב/1). בתוך תקופה זו תיבחן בקשתו של בן הזוג הזר ויוחלט, על סמך הקריטריונים האמורים, על כניסת בן הזוג להליך המדורג. עם אישור הבקשה זוכה בן

הזוג הזר לאשרה מסוג א/5, הניתנת מדי פעם לשנה אחת במשך תקופה כוללת של ארבע שנים. בתום ארבע השנים הללו תוענק לבן הזוג הזר אזרחות על פי סעיף 7 לחוק האזרחות, תשי"ב-1952 בתנאי שישב בישראל שלוש שנים מתוך תקופת המבחן המדורג, מתוכן השנתיים האחרונות ברציפות. מנהל מינהל האוכלוסין רשאי לקצר בנסיבות מיוחדות כל תקופה מן התקופות הללו (לעניין חוקיות ההליך המדורג ראו בג"צ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 481).

י"ג. כפי שהסביר המשיב, משנפסק הקשר הזוגי בין בן הזוג הישראלי לזר, נשמט הטעם למתן אזרחות ולהישארותו בארץ, שכן הליך איחוד המשפחות אינו מתקיים; התא המשפחתי חדל מהיותו, ולכן נשמט הבסיס מן הצורך להגן עליו (בג"צ 4775/02 ניקולובה נ' שר הפנים (לא פורסם)).

י"ד. עם זאת קיימים חריגים לנוהל, והמשיב קבע הוראות המאפשרות בחינת עניינם של זרים, אשר היו צד להליך של איחוד משפחות שהופסק. כך קיים - כאמור - נוהל ספציפי המתייחס למקרים שבהם הסתיים הקשר הזוגי בשל אלימות של בן הזוג הישראלי; זהו הנוהל מושא ענייננו, ושלפיו ניתן להביא את עניינו של בן הזוג הזר בפני הועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטריים לבחינת הנושא. הנוהל, שהובא בתחילת הדברים, מונה מספר תנאים, ובהם: כי בן הזוג עבר מחצית מתקופת ההליך המדורג, וכי טענת האלימות הוכחה על ידי אחת מהדרכים הנקובות בנוהל, והן שהיה של חודש או יותר במקלט לנשים מוכות, קבלת צו הגנה מפני בן הזוג או אישור מטעם משרד הרווחה; כן נדרש להצביע על זיקה ממשית למדינת ישראל.

ט"ו. השופטת ארבל התייחסה בע"מ 8611/08 זוולדי נ' שר הפנים (לא פורסם) לשיקולים השונים העומדים בבסיס הנוהל, ובפרט לשיקול של עידוד קרבות אלימות להתלונן (פסקה 14):

"אטייחס תחילה לשיקול העומד ביסודו של הנוהל - עידוד נשים שנפלו קרבן לאלימות מצד בעליהן להתלונן על מעשיהם ולצאת ממערכת היחסים האלימה. כפי שמציינת המערערת, אכן שיקול זה חורג מגדרי ההגנה על זכותה של אשה פלוגית, אל עבר תחומי האינטרס הציבורי במיגור והקצת מעשי אלימות במשפחה, שעל חשיבותו עמדתי לא אחת... הצורך לשרש תופעה כעורה זו וחשיבות האינטרס הציבורי באים לידי ביטוי בפיתוח כלים משפטיים בפסיקה ובחקיקה להגנה על נשים הנופלות קרבן לאלימות מצד בני זוגן. ההתפתחות המשפטית נעשית

מתוך הכרה במאפייניהם הייחודיים של מקרי אלימות שכאלה, לאור הניגוד בין ציפייתה של האשה כי ביתה ישמש מבצרה, לבין נפילתה קרבן לפגיעה חריפה כל-כך בגופה, בכבודה ובביטחונה; בין אופיו הסגור והאינטימי של התא המשפחתי, לבין הפגיעה החמורה באשה שחברתנו מחוייבת בהגנתה. נוסף על התייחסות המחוקק באופן נקודתי לסוגיה בחוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, ראו למשל בתחום הפלילי: ...שבמידה רבה בעקבותיו תוקן חוק העונשין, תשל"ז-1977 והוסף לו סעיף 300א המתייחס לענישה מופחתת ברצח שבוצע בעקבות התעללות חמורה ומתמשכת מצד הנרצח... מטבע הדברים, חלק ניכר מההתפתחויות המשפטיות היו בתחום הפלילי, אולם ניתן להצביע על ביטויים לחשיבותו של אינטרס ציבורי זה אף בתחומים אחרים כגון התחום הנזיקי... והתחום המינהלי, שהנוהל שלפנינו מהווה ביטוי של פיתוחו. בהקשר זה ציינתי בעבר כי נוהל זה נועד על מנת למנוע מצב בו יחששו נשים נפגעות אלימות להתלונן פן תאבדנה זכויותיהן להסדרת מעמדן בישראל (בג"צ 6247/04 גורודצקי נ' שר הפנים (לא פורסם, 23.3.10)).

לצד שיקול זה, קיימים שיקולים נוספים, בין היתר קיומה של ציפיה לגיטימית של בן הזוג הזר, שהחל בהליך להסדרת מעמדו, וכן שיקול הזיקה לישראל ולארץ המוצא (שם, פסקה 15).

ט"ז. בנדון דידן, כפי שהוסבר, המערערת אינה עומדת בתנאי הנוהל ואינה נכנסת לגדריו. המערערת החלה את ההליך המדורג ביום 7.9.08. טענתה כי יש למנות את תקופת השנתיים מיום 17.1.08 אין לה על מה תסמוך. נוהל "טיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי" מציין באופן שאינו משתמע לשני פנים כי "לאחר עמידה בכל התנאים המפורטים לעיל והמצאת כל המסמכים הדרושים (אף אם טרם חלפו 6 חודשי ב'1/מת"ק) – הבקשה לתחילת ההליך המדורג תאושר, וינתן רישיון א/5 לשנה" (סעיף ה.13).

דהיינו, נקודת המוצא היא איפוא כי עם תחילתו של ההליך המדורג מקבל הזר אשרת שהייה מסוג א/5, וממועד זה תימנה תקופת ההליך המדורג.

י"ז. גם את הטענה כי לא היה מקום להפסקת ההליך המדורג במועד פנייתה של המערערת למשרד הפנים אין להלום. במכתבה תיארה המערערת כי ניסתה פעם אחר פעם להציל את נישואיה, אולם התנהגותו של בן זוגה אך החריפה, והיא עברה להתגורר עם בתה, וכך גם עולה מן השימוע (עמ' 3), כך גם הודיע בן זוגה למשרד

הפנים כי הקשר ביניהם הסתיים. במצב דברים זה אין עוד תא משפחתי שנדרש לסייע לקיומו; ובנידון דידן מתחילת ההליך המדורג ועד להפסקתו טרם חלפה מחצית התקופה כקבוע בנוהל.

י"ח. לבסוף, אמנם בא כוח המשיב הצהיר בבית המשפט קמא כי תנאי הנוהל האחרים התקיימו, אך דומה כי המערערת לא הוכיחה שננקטה נגדה אלימות, באחד מן האופנים הקבועים בנוהל ושפורטו. כאמור אין לנו צורך להידרש לכך, נוכח הכרעתנו מעלה. בית המשפט קמא ציין כי לא הועלו בפניו טעמים מיוחדים וחריגים במישור ההומניטרי; ניתן רק לתמוה על שהמערערת לא קיבלה את הצעת השופט פוגלמן בקדם הערעור לפנות לוועדה הבינמשרדית תוך מחיקת העתירה.

י"ט. סוף דבר, לא מצאנו כי החלטת המשיב אינה סבירה או כי אינה עומדת בתנאי הנוהל. אין מקום איפוא להתערבות בפסק דינו של בית המשפט קמא, והוא יוותר על מכונו. איננו נעתרים לערעור, אך בנסיבות לא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

ניתן היום, כ"ו בתמוז התשע"ב (16.7.2012).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט