

**בבית המשפט העליון**  
**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 07/

- העותרים:**
1. **הדאיה אבו רמילה**, ת"ז 026293829
  2. **פדאא זאיד**, ת"ז 206031999 (קטינה, באמצעות אימה, העותרת 1)
  3. **זיאד אבו רמילה**, ת"ז 201001468 (קטין, באמצעות הוריו, עבד אל רחים (ת"ז 080653926) ורפיקה (ת"ז 080355456) אבו רמילה)
  4. **האגודה לזכויות האזרח בישראל**
  5. **עמותת רופאים לזכויות אדם**

ע"י ב"כ עוה"ד עודד פלר ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או באנה שגרי-בדארנה ו/או שרון אברהם-ויס ו/או לימור יהודה ו/או סוניה בולוס ו/או טלי ניר ו/או סיגל שהב ו/או נסראת דקואר

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**  
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154  
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

**המשיב:** שר הפנים

ע"י פרקליטות המדינה  
משרד המשפטים, ירושלים

## **עתירה למתן צו על תנאי**

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיב, והמורה לו לבוא וליתן טעם כדלקמן:

1. מדוע לא יונפקו לעותרים 1 ו-3 תעודות זהות לאלתר, בהן יירשם מענם בשכונת אלביר באום אל פחם.
2. מדוע לא ישונה רישום מענם של תושבים שאינם אזרחים, ובהם מי שהתגוררו בירושלים המזרחית ועברו להתגורר במקום אחר בישראל, מיד עם הודעתם על שינוי המען, ומדוע לא יהיו זכאים לקבל את כל שירותי מינהל אוכלוסין בלשכה למינהל אוכלוסין הקרובה למקום מגוריהם מיד עם הודעתם על שינוי מענם.

## מבוא ובקשה לדיון דחוף

העותרים 1 ו-3, אחים, תושבי קבע בישראל המתגוררים עם הוריהם באום אל פחם מאז שנת 1999, אינם מקבלים מן המשיב תעודות זהות. העותרת 1 איבדה את תעודת הזהות שהיתה ברשותה, וביקשה לקבל תעודה חדשה תחתיה. העותר 3, תלמיד תיכון באום אל פחם, ביקש לקבל תעודת זהות ראשונה עם הגיעו לגיל שש עשרה. העותרים נדחים ב"לך ושוב" משך חודשים ארוכים, והמשיב ממאן להקנות להם תעודות זהות. הטעם לכך – העותרים הם תושבי קבע ילידי ירושלים המזרחית, שהעתיקו כאמור עם הוריהם את מגוריהם לאום אל פחם.

העותרים מתנהלים בישראל ללא תעודות זהות, ומתקשים לקבל שירותים מרשויות המדינה. העותרת 1 חוששת לצאת מאום אל פחם. העותר 3 עוכב על ידי שוטרים, ונאלץ להזעיק את הוריו על מנת שיזוהו אותו.

עניינה של העתירה במדיניות שקבע המשיב, לפיה בכל פעם שתושב ישראל שאינו אזרח, ובמיוחד מי שהיה תושב ירושלים המזרחית, מעתיק את מגוריו למקום אחר ברחבי הארץ, אין משנים את רישום מענו במרשם האוכלוסין ומתנים את שינוי רישום המען בהליך לבירור מרכז חיו של התושב במענו החדש. במהלך תקופת הבירור, שעלולה להימשך חודשים ושנים, המשיב ממאן להקנות לתושב שירותי מינהל אוכלוסין, ובהם: הנפקת תיעוד, הסדרת מעמדם של ילדים ורישום, הסדרת מעמדם של בני זוג שאינם ישראלים, ועוד ועוד. כפי שיתואר להלן בעתירה, פגיעתה של מדיניות מפלה ובלתי חוקית זו בתושבים קשה.

יודגש, כי אף שעניינה של עתירה זו בתושבים שאינם אזרחים, אין עניינה בהחלטות על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, המסורות לביקורתו השיפוטית של בית המשפט לעניינים מינהליים, אלא בהחלטות על פי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, המסורות לביקורתו של בית משפט נכבד זה. עניינה של העתירה במי שמעמדם בישראל מוסדר זה מכבר, והמשיב מסרב לשנות את רישום מענם במרשם האוכלוסין (וכתוצאה מכך – להקנות להם שירותים נוספים), ומתנה את השינוי במרשם בהליכי בדיקה ובירור מפרכים.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לשמיעה בדחיפות.

## ואלה נימוקי העתירה:

### תוכן העניינים

I. העובדות הצריכות לעניין.....	3.....
א. עניינם של העותרים.....	3.....
• הדאיה וזיאד אבו רמילה.....	3.....
• בקשתה של העותרת לקבל תעודת זהות חדשה במקום התעודה שאבדה.....	4.....
• בקשתו של העותר לקבל תעודת זהות ראשונה.....	5.....
• פניות האגודה לזכויות האזרח למשרד הפנים בעניינם של העותרים.....	6.....
ב. מדיניות משרד הפנים בעניין שינוי רישום מענם של תושבים שאינם אזרחים.....	8.....
• "נוהל שינוי מען לתושב / מי שאינו אזרח".....	8.....
• החלת הנוהל על "כל התושבים".....	9.....
• קשיים בהליכים לשינוי רישום מענם של מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית.....	11.....
• "נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים".....	14.....
II. המסגרת הנורמטיבית.....	15.....

## I. העובדות הצריכות לעניין

### א. עניינם של העותרים

- הדאיה וזיאד אבו רמילה

1. העותרים 1 ו-3 אחים. הוריהם של העותרים, עבד אל רחים ורפיקה אבו רמילה, קיבלו רישיונות לישיבת קבע בישראל לאחר כיבוש ירושלים המזרחית והחלת הדין הישראלי שם בשנת 1967. הוריהם של העותרים התגוררו בעיר העתיקה בירושלים, ובשנת 1973 עברו להתגורר בשכונת בית חנינה בירושלים. העותרים רכשו רישיונות לישיבת קבע עם לידתם.

2. העותרת 1 (להלן – **העותרת**) היא ילידת 18.5.1973. מאז לידתה ועד נישואיה התגוררה העותרת עם הוריה. ביום 15.7.1991 נישאה העותרת למר עראפת זאיד, ועברה להתגורר עימו. נישואיה של העותרת למר זאיד החזיקו מעמד חודשים ספורים בלבד. ביום 23.10.1991, לאחר שנפרדה ממר זאיד, שבה העותרת להתגורר בבית הוריה בבית חנינה בירושלים. מקשר הנישואין נולדה ביום

1992.8.5 בתה של העותרת, פדאא זאיד (העותרת 2). בשנת 1993 התגרשה העותרת באופן רשמי. אין לעותרת ולבתה קשר עם מר זאיד.

3. העותר 3 (להלן – **העותר**) הוא יליד 1.4.1990. מאז לידתו מתגורר העותר עם הוריו.

4. בסוף שנות התשעים עברו בני המשפחה – ובהם הורי העותרים, העותרת ובתה והעותר – להתגורר בכפר אבו גוש, שבמבואות ירושלים. בני המשפחה התגוררו באבו גוש משך חודשים ספורים, ולאחר מכן עברו להתגורר באום אל פחם. מאז שנת 1999 העותרים והוריהם הם תושבי שכונת אלביר באום אל פחם.

5. במהלך השנים מאז עברו לאום אל פחם נישאו חלק מאחיהם ומאחיותיהם של העותרים ועזבו את בית ההורים. העותרת, בתה של העותרת, העותר, ואחיותיהם של העותרים שאינן נשואות, מתגוררים עם הוריהם בבית ההורים באום אל פחם.

6. לאחר שבני המשפחה עברו להתגורר באום אל פחם, פנו למשרד הפנים בבקשה לשנות את רישום מענם. לצורך שינוי רישום המען נדרשו ההורים, עבד אל רחים ורפיקה, להמציא מסמכים שונים המעידים על מגורים באום אל פחם. לאמם של העותרים הונפקה בלשכה למינהל אוכלוסין בחדרה תעודת זהות חדשה ובה המען באום אל פחם ביום 22.4.1999. המשך הטיפול בבני המשפחה הועבר ללשכה למינהל אוכלוסין בעפולה. ביום 6.5.1999 הונפקה לעותרת בלשכה בעפולה תעודת זהות חדשה, ובה המען באום אל פחם. ביום 22.8.1999 הונפקה לאביהם של העותרים תעודת זהות בלשכה בעפולה, ובה המען באום אל פחם. העותר נרשם בתעודות הזהות של הוריו.

העתק תעודת הזהות שהונפקה לעותרת מצ"ב ומסומן ע/1.

העתק תעודת הזהות שהונפקה לאימם של העותרים מצ"ב ומסומן ע/2.

העתק תעודת הזהות שהונפקה לאביהם של העותרים מצ"ב ומסומן ע/3.

• **בקשתה של העותרת לקבל תעודת זהות חדשה במקום התעודה שאבדה**

7. ביום 13.1.2003 אבדה תעודת הזהות של העותרת. עוד באותו היום פנתה העותרת ללשכה למינהל אוכלוסין בעפולה והגישה בקשה להנפיק לה תעודת זהות חדשה. לעותרת נמסר שהבקשה תיבדק, ושעליה להמתין לתשובה.

העתק האישור על הגשת הבקשה מצ"ב ומסומן ע/4.

8. מאז הוגשה הבקשה שבה העותרת ופנתה ללשכה שוב ושוב כדי לברר מה עלה בגורל בקשתה. בכל פעם שהעותרת פנתה, מסר לה הפקיד חאזם, שעליה להמתין. באחת הפעמים שפנתה העותרת

נמסר לה, שלצורך הטיפול בבקשתה עליה להמציא מסמכים, המעידים על מרכז חיים באום אל פחם, וזאת משום שמשפחתה התגוררה בעבר בירושלים. העותרת המציאה את המסמכים, ובהם: אישור מעיריית אום אל פחם אודות מגורים בעיר, אישורים בדבר לימודיה של בתה בבית ספר באום אל פחם, אישורים מן המוסד לביטוח לאומי, חוזה שכירות, העתקי חשבונות חשמל, ארנונה ומים, אישורים על ניהול חשבון בנק וכו'.

9. הפקיד חאזם מסר לעותרת, שבמשרד הפנים לא מאמינים שהיא מתגוררת באום אל פחם, ושמשרד הפנים משוכנע שהיא מתגוררת בירושלים. העותרת הזמינה את פקידי משרד הפנים לבקר בבית המשפחה באום אל פחם, והם השיבו לה, שהם אינם עורכים ביקורי בית. באחד מביקוריה של העותרת בלשכה לפני חודשים ספורים מסר לה הפקיד חאזם, שגם אם תגיש את כל המסמכים הדרושים – בקשתה לא תתקבל.

10. יצויין, כי במהלך השנים מאז עברה העותרת עם הוריה להתגורר באום אל פחם נערכו מספר ביקורים של המוסד לביטוח לאומי בבית המשפחה, על רקע בקשות שונות שהגישה העותרת למוסד. בביקורים ביקשו לברר שהעותרת מתגוררת בבית ואינה עובדת. חוקרי המוסד לביטוח לאומי מסרו לעותרת, שמשרד הפנים טוען שהיא אינה מתגוררת בביתה, ומשום כך אינה זכאית להבטחת הכנסה. בביקורים נדרשה העותרת להציג תעודת זהות. העותרת הסבירה שאין לה תעודת זהות, משום שמשרד הפנים מסרב להנפיק לה תעודה. חוקרי המוסד לביטוח לאומי טענו שהעותרת משקרת, וכי היא – אינה הדאיה. המוסד לביטוח לאומי שלל את קיצבת הבטחת ההכנסה לה זכאית העותרת, על רקע הקביעה של משרד הפנים, שהעותרת אינה תושבת אום אל פחם. העותרת נאלצה לפתוח בהליכים בבית הדין לעבודה להשבת זכויותיה במוסד לביטוח לאומי. על רקע הליכים אלה נמסר לעותרת מן המוסד לביטוח לאומי, שעניינה נבדק שוב.

11. מזה למעלה מארבע שנים וחצי אין ברשותה של העותרת תעודת זהות. ללא תעודת זהות העותרת חוששת לצאת מאום אל פחם. משום כך היא ממעטת לבקר את קרוביה, המתגוררים מחוץ לאום אל פחם. ללא תעודת זהות העותרת מתקשה לקבל שירותים מקופת החולים, מדואר ישראל וכו', והיא נאלצת להשתמש ברישיון נהיגה כתחליף לתעודת זהות.

• **בקשתו של העותר לקבל תעודת זהות ראשונה**

12. העותר עבר, כאמור, עם הוריו להתגורר באום אל פחם בשנת 1999. כשעבר להתגורר באום אל פחם נקלט ללימודים בכיתה ג'. כיום העותר הוא בוגר כיתה י"א בבית הספר התיכון המקיף אום אל פחם.

13. לקראת סיום שנת הלימודים 2005-2006, כשהעותר עמד לסיים את כיתה י', נערך בבית הספר מבצע לחלוקת תעודות זהות ראשונות לכל תלמידי השכבה. בבית הספר חולקו לתלמידים

טפסים, והם התבקשו למלאם ולהחזירם. גם העותר קיבל טופס ומילא אותו. את הטפסים מסרו התלמידים להנהלת בית הספר, שהעבירה אותם ללשכה למינהל אוכלוסין בעפולה. כעבור חודשים מספר הגיע לבית הספר הפקיד חאזם מלשכת מינהל האוכלוסין בעפולה, וחילק לתלמידים את תעודות הזהות. העותר לא קיבל תעודת זהות. חאזם אמר לעותר, שעליו לפנות ללשכה למינהל אוכלוסין בעפולה לצורך הגשת בקשה נפרדת.

14. ביום 17.5.2006 פנה העותר ללשכה בעפולה והגיש בקשה לתעודת זהות. נאמר לעותר, שעליו להמתין לתשובה.

העתק האישור על הגשת הבקשה מצ"ב ומסומן ע/5.

15. מאז הוגשה הבקשה שב העותר ופנה ללשכה שוב ושוב כדי לברר מה עלה בגורל בקשתו. בכל פעם שהעותר פנה מסר לו הפקיד חאזם, שעליו להמתין. באחת מפניותיו ללשכה נמסר לעותר שעניינו הועבר לטיפול של פקידה אחרת, רנא. רנא אמרה לעותר שלצורך הטיפול בבקשתו עליו להמציא מסמכים, המעידים על מרכז חיים באום אל פחם, וזאת משום שמשפחתו התגוררה בעבר בירושלים. העותר המציא את המסמכים, ובהם מסמכים מעיריית אום אל פחם, מבית הספר בו הוא לומד, ומסמכים, המלמדים על מרכז חייה של המשפחה בעיר (מסמכים הנוגעים להוריו, כמובן). רנא מסרה לעותר, שעניינו הועבר להחלטת "וועדה", ושעדיין לא ניתנה כל החלטה בבקשתו.

16. בראשית חודש יוני 2007 שב העותר ופנה ללשכה בעפולה מלווה על ידי גיסו. העותר וגיסו פנו למנהל הלשכה, מר עובדיה בנינו. מר בנינו אמר שעניינו של העותר בבדיקה במשרד הראשי בירושלים.

17. העותר כיום בן שבע עשרה וארבעה חודשים. אין ברשותו תעודת זהות או תעודה מזהה אחרת, הנושאת תמונה. העותר נושא עימו כל העת את תעודת הלידה שלו, ואת האישור על הגשת הבקשה לתעודת זהות. בשנת 2006 עוכב העותר על ידי שוטרים בחדרה משום שלא היתה לו תעודת זהות. העותר נאלץ להזעיק את הוריו מאום אל פחם, על מנת שיזהו אותו. ללא תעודת זהות העותר אינו יכול להציג עצמו לצורך קבלה לעבודה ולצורך קבלת שירותים (ואפילו לצורך קבלת מנוי לבריכת שחיה).

• **פניות האגודה לזכויות האזרח למשרד הפנים בעניינם של העותרים**

18. ביום 8.6.2006 פנתה גב' צפריירה זמיר מצוות פניות הציבור של האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן – **האגודה**), למר עובדיה בנינו, מנהל הלשכה למינהל אוכלוסין בעפולה, בבקשה לברר מדוע טרם הונפקה לעותרת תעודת זהות חדשה במקום התעודה שאבדה בשנת 2003. הפנייה לא נענתה.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/6.

19. ביום 12.11.2006 פנה ב"כ העותרים, הח"מ, לגבי אסתר שרון, ממונה מרשם ודרכונים במטה מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, בבקשה להורות ללשכה בעפולה להנפיק לעותרים תעודות זהות לאלתר. לפנייה צורפו העתקי תעודות זהות של העותרת ושל הוריה, אישור עיריית אום אל פחם אודות מגוריה של המשפחה – והעותרת ובתה בפרט – בעיר, ואישור מבית הספר התיכון המקיף אום אל פחם בדבר לימודיו של העותר בבית הספר.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/7.

העתק אישור עיריית אום אל פחם מצ"ב ומסומן ע/8.

העתק אישור בית הספר מצ"ב ומסומן ע/9.

20. ביום 30.11.2006 השיבה גבי שרון לב"כ העותרים: "התיק האישי הועבר ללשכת עפולה מלשכת מזרח ירושלים. לאחר קבלת התיק בלשכת עפולה, נודיעך תוצאות."

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/10.

21. ביום 13.12.2006 שוחח ב"כ העותרים עם גבי שרון בטלפון. בשיחה מסרה גבי שרון, שהבירור בעניינם של העותרים נערך משום שהם תושבים, שהתגוררו בירושלים המזרחית. ב"כ העותרים הבהיר, כי מענם של העותרים רשום זה מכבר באום אל פחם, וכי אין להסכים לבירור שכזה, הנמשך שנים, הגם שמדובר בתושבים. גבי שרון ביקשה מב"כ העותרים לשוב ולשלוח מכתב תזכורת בעניינם. למחרת נשלח מכתב התזכורת.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/11.

22. גבי שרון לא השיבה למכתב. ביום 6.3.2007 התקשר ב"כ העותרים שוב לגבי שרון. גבי שרון מסרה בשיחה, כי עניינם של העותרים מטופל, וכי היא שבה ומתזכרת את מנהל הלשכה למינהל אוכלוסין בעפולה, מר עובדיה בנינו, אשר הבטיח להשיב. גבי שרון מסרה, כי בימים הקרובים תשוב ותיבדוק מה העלה הבירור בעניינם של העותרים, ותשיב לב"כ העותרים.

23. ביום 1.5.2007, משלא התקבלה תשובה, התקשר ב"כ העותרים לגבי שרון שוב. גבי שרון מסרה שהלשכה בעפולה עדיין לא השיבה, והבטיחה לשוב ולתזכר.

24. משלא התקבלה תשובה התקשר ב"כ העותרים לגבי שרון שוב ביום 3.6.2007. גבי שרון מסרה בשיחה, שהמוסד לביטוח לאומי עורך חקירה בעניין מרכז חייהם של העותרים, ומשרד הפנים ממתין לתוצאותיה. הבדיקה מורכבת, הוסיפה גבי שרון, ותימשך זמן, ועד שתסתיים – לא יונפקו לעותרים תעודות זהות.

25. כאמור, העותרים המשיכו ופנו בכוחות עצמם ללשכה בעפולה, ואולם עד כה לא נענו.

## **ב. מדיניות משרד הפנים בעניין שינוי רישום מענם של תושבים שאינם אזרחים**

### • "נוהל שינוי מען לתושב / מי שאינו אזרח"

26. **תושבים ישראלים שהם אזרחים ישראלים** יכולים לשנות את רישום מענם במשרד הפנים ללא טרחה מיותרת. על מנת לשנות את רישום המען יש למלא טופס סטנדרטי: "הודעה על שינוי מען", שאותו אפשר למצוא באתר האינטרנט של משרד הפנים, ולהשיב למשרד הפנים את ספח תעודת הזהות, בו הופיע המען הישן. אזרחים שעברו להתגורר ביישובים קהילתיים או בקיבוצים צריכים לצרף להודעתם אישור ממזכיר היישוב על שינוי מענם. כדי לא להמתין בתור אפשר לקבל את השירות באמצעות משלוח הטופס והספח בדואר (ואישור מזכיר היישוב, אם יש בו צורך) ללשכה האיזורית למינהל האוכלוסין שבאזור מגוריו החדש של האזרח. הלשכה שולחת לאזרח באמצעות הדואר ספח חדש לתעודת הזהות, בו מופיע מענו החדש. אזרח שמעוניין בכך יכול, כמובן, לבוא אל הלשכה, ולקבל את השירות במקום, או להשאיר את טופס הבקשה ואת הספח בתיבת השירות בלשכה, ולקבל את ספח תעודת הזהות החדש בדואר. רק בשינוי מען מכל יישוב בארץ לאילת יש לפנות ללשכה למינהל אוכלוסין באילת, ולהמציא הוכחות למגורים שם.

העתק טופס "הודעה על שינוי מען" מצ"ב ומסומן ע/12.

העתק חלקיק נוהל מינהל האוכלוסין 2.13.0001, "נוהל שינוי מען כללי", כפי שהוא מתפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים, מצ"ב ומסומן ע/13.

להסברים בדבר ההליך לשינוי מען ר' אתר האינטרנט של משרד הפנים: [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il).

### 27. **תושבים ישראלים שאינם אזרחים ישראלים**, ובהם **תושבי קבע שהתגוררו בירושלים המזרחית**,

אשר עברו להתגורר במקום יישוב אחר, אינם יכולים לשנות את רישום מענם בדרך פשוטה שכזו. נוהל מינהל האוכלוסין 2.13.0004, "נוהל שינוי מען לתושב / מי שאינו אזרח" (להלן – **הנוהל**) קובע, כי על תושב קבע או תושב ארעי בישראל, שמבקש לשנות את רישום מענו, לפנות אל הלשכה למינהל אוכלוסין בעצמו (אין אפשרות לקבל את השירות באמצעות הדואר או באמצעות תיבת השירות בלשכה). על התושב המבקש להמציא ראיות שונות: חוזה שכירות או רכישת דירה, אישור מגזברות הרשות המקומית אודות מגוריו ביישוב ואודות תשלום מסים, אישורי הרשמה

של הילדים לבתי הספר ביישוב, אישור מקופת החולים על אודות חברות, אישור ממקום העבודה של התושב, תלושי משכורת, ואישורים על תשלומים שונים: חשמל, טלפון, אגרת טלוויזיה וכבלים.

העתק חלקיק הנוהל, כפי שהוא מתפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים, מצ"ב ומסומן ע/14.

28. בפועל, אין אפשרות להגיש את הבקשה ולהתחיל בהליך לשינוי רישום המען, אלא בחלוף שישה חודשים מיום שהתושב עבר להתגורר ביישוב, וזאת משום שמשרד הפנים דורש הצגת ראיות למרכז חיים ביישוב לתקופה של שישה חודשים לפחות. במהלך תקופה זו, ולמעשה עד להשלמת ההליך, לא ישונה רישום מענו של התושב, והוא לא יוכל לקבל שירותי מינהל אוכלוסין בלשכה למינהל אוכלוסין באיזור מגוריו. משמעות הדבר, שעד להשלמת ההליך לא יירשמו ילדיו של התושב ולא ירכשו מעמד בישראל; הוא לא יוכל לפתוח בהליך להסדרת מעמד של בן זוג שאינו ישראלי; ועוד ועוד. על מנת לקבל שירותים יהיה עליו לפנות ללשכה למינהל אוכלוסין באיזור מגוריו הקודם, ואולם ככל ששירות המבוקש כרוך בהוכחת מרכז חיים (כמו הליך רישום ילדים או הליך להסדרת מעמדו של בן זוג) – לא תוכל גם הלשכה באיזור מגוריו הקודם לטפל בו.

29. זאת ועוד, כפי שעולה מעניינה של העותרת כאן, וכפי שנרחיב בהמשך, הסתמכותם ההדדית של משרד הפנים ושל המוסד לביטוח לאומי זה על זה בעניין רישום המען עלולה ללכוד את התושב, שמשרד הפנים מסרב לשנות את רישום מענו על פי הודעתו, במעגל שוטה: משרד הפנים מסרב לשנות את רישום המען, ועורך בירורים משך חודשים ושנים; המוסד לביטוח לאומי מסרב להקנות לתושב שירותים וגמלאות, משום שרישום מענו לא שונה על ידי משרד הפנים, ויש בכך, לשיטתו, ללמד שהתושב אינו מתגורר במקום עליו הצהיר; משרד הפנים מסתמך על קביעותיו אלה של המוסד לביטוח לאומי ומסרב לשנות את רישום המען, עד שהמוסד לביטוח לאומי לא ישנה מעמדו.

• **החלת הנוהל על "כל התושבים"**

30. בעקבות פנייה של האגודה לזכויות האזרח בישראל למשרד הפנים ולפרקליטות המדינה בראשית שנות האלפיים, הודיע משרד הפנים, כי הנוהל חל על כל מי שהם תושבי ישראל, ולא רק על תושבי קבע, שהתגוררו בירושלים המזרחית.

31. דבר קיומו של הנוהל הגיע לידיעת האגודה ממכתב שנשלח אליה בחודש ספטמבר 2000 על ידי מנהל הלשכה למינהל אוכלוסין בפתח תקוה. מנהל הלשכה כתב ש"ישנה הנחיה משנת 1996 שאין לבצע שינוי מען לתושבי מזרח ירושלים ליתר חלקי הארץ, ויש לדרוש הוכחות לכך". מנהל הלשכה לא צרף למכתבו את ההנחייה, אלא סיכום דיון שנערך במשרד המשפטים בשנת 1998

בעניין "רישום מען ושינוי מען במרשם האוכלוסין", שאינו נוגע לתושבי ירושלים המזרחית דווקא. בעקבות זאת פנתה האגודה בין החודשים ספטמבר 2000 למרץ 2001 למשרד המשפטים, ולאחר מכן למשרד הפנים, ומשלא נענתה – למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה. האגודה ביקשה לבטל את ההנחיות בדבר שינוי מען לתושבי ירושלים המזרחית ליתר חלקי הארץ בהיותן בלתי חוקיות. מחלקת הבג"צים התחמקה ממתן תשובה עניינית לאגודה ושבחה והפנתה אותה למשרד הפנים. רק בחודש אוגוסט 2001 השיב מנהל מינהל האוכלוסין דאז, מר הרצל גדז', לפניית האגודה. למכתבו צרף הנחייה שהופצה חודש קודם לכן למנהלי לשכות מינהל האוכלוסין, הקובעת, כי הנוהל חל על כלל התושבים, ולא על "תושבי חלק זה או אחר של המדינה", וכי "אין לשלוח את המבקש להגיש בקשה באזור המגורים הקודם". מנהל מינהל האוכלוסין הודיע לאגודה, כי "הנוהל מבקש להקל ככל הניתן על הפונה ומבטל כל הפליה בין תושבי מזרח ירושלים לתושביה האחרים של המדינה."

העתק מכתבו של מנהל הלשכה למינהל אוכלוסין בפתח תקוה מצ"ב ומסומן ע/15. העתק סיכום הדיון במשרד המשפטים בעניין "רישום מען ושינוי מען במרשם האוכלוסין" מצ"ב ומסומן ע/16.

העתק פניית האגודה למר מני מזוז ממשרד המשפטים מצ"ב ומסומן ע/17. העתק תשובתה של גבי אביטל שטרנברג ממשרד המשפטים מצ"ב ומסומן ע/18. העתק מכתבה של האגודה למר דניאל סלומון ממשרד הפנים והעתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומנים ע/19 ו-ע/20.

העתק מכתבה של האגודה למנהלת מחלקת הבג"צים מצ"ב ומסומן ע/21. העתק מכתבו של מר ענר הלמן ממחלקת הבג"צים מצ"ב ומסומן ע/22. העתק מכתבו של מר הרצל גדז', מנהל מינהל האוכלוסין, מצ"ב ומסומן ע/23. העתק הנוהל שצורף למכתבו של מר גדז' מצ"ב ומסומן ע/24.

32. לטענת משרד הפנים, כאמור במכתבו של מנהל מינהל האוכלוסין דאז, לפיה הנוהל מבטל את ההפליה בין תושבי ירושלים המזרחית לתושבים אחרים – אין משמעות של ממש. ראשית, הנוהל לא ביטל את ההפליה בין תושבים בעלי רישיון לשיבת קבע, ובהם מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית, לבין תושבים שהם אזרחים. שנית, להווי יודע, כי מבין בעלי הרישיונות לשיבת קבע בישראל, שאינם אזרחים, גבוה במיוחד שיעורם של מי שקיבלו את רישיונותיהם בעקבות סיפוח ירושלים המזרחית. אוכלוסיה זו היא הנפגעת העיקרית מן המדיניות.

33. בפועל, להוציא מקרים בודדים של תושבים ארעיים שנתקלו בקושי מסוים לשנות את רישום מענם, מוחל הנוהל באופן דווקני על בעלי רישיון לשיבת קבע, שהתגוררו בירושלים המזרחית. ואכן, בשנים האחרונות הוכיחה הפרקטיקה במשרד הפנים, כי קורבנותיה העיקריים של מדיניות הברדיקה הדקדקנית הם מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית. יתרה מזו - בניגוד להנחיית מנהל

מינהל האוכלוסין עדיין נשלחים לא פעם מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית, ועברו להתגורר במקום אחר, ללשכה למינהל אוכלוסין בירושלים המזרחית על מנת שיגישו שם את הבקשה לשינוי רישום מענם.

נרחיב להלן בעניינם של מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית.

• **קשיים בהליכים לשינוי רישום מענם של מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית**

34. עניינם של העותרים הוא דוגמה מובהקת להתנהלותו הפסולה של המשיב בעניינם של מי שהיו תושבים של ירושלים המזרחית, ועברו להתגורר במקום אחר. כאמור, לאחר שעברו עם הוריהם להתגורר באום אל פחם, שונה רישום מענם של העותרים ושל הוריהם לאחר בדיקות, שנערכו מספר חודשים. ואולם, בכך לא היה די. מאז אבדה תעודת הזהות של העותרת בראשית שנת 2003, שב המשיב לערוך בדיקות מדוקדקות בעניין מענה של העותרת, ועד כה לא הנפיק לה תעודת זהות. באופן דומה נוהג המשיב באחיה, העותר, שבקשתו לתעודת זהות ראשונה הוגשה במחצית שנת 2006.

35. זאת ועוד, משום בדיקותיו של המשיב, ומשום שהעותרת אינה מחזיקה בתעודת זהות, הסיק גם המוסד לביטוח לאומי, שהעותרת אינה מתגוררת באום אל פחם, ושלל את קיצבת הבטחת ההכנסה, לה זכאית העותרת. העותרת נאלצה לפתוח בהליכים משפטיים בבית הדין לעבודה להשבת זכויותיה, והמוסד לביטוח לאומי הודיע שישוב ויבדוק את עמדתו. משרד הפנים, מצידו, הודיע שהמוסד לביטוח לאומי עורך חקירה בעניין מרכז חייהם של העותרים, וכי הוא ממתין לתוצאותיה. עד שהבדיקה, שתארך זמן, תסתיים – לא יונפקו לעותרים תעודות זהות.

36. כך ארע גם בעניינה של גבי מנאל ג'ולאני (ת"ז 026291906). גבי ג'ולאני, ילידת ירושלים המזרחית ותושבת לשעבר של צור באהר, עברה בשנת 2001 להתגורר ברמלה. מאז עברה לרמלה שבה ופנתה גבי ג'ולאני ללשכה למינהל אוכלוסין ברמלה בבקשה לשינוי רישום מענה. לבקשת הלשכה המציאה שוב ושוב מסמכים שונים, המלמדים על מרכז חייה ברמלה. הלשכה ברמלה הפנתה אותה ללשכה בירושלים המזרחית, וזו הפנתה אותה חזרה ללשכה ברמלה. גבי ג'ולאני שבה ללשכה ברמלה והמציאה שוב מסמכים. כך מדי חצי שנה. גבי ג'ולאני המציאה ללשכה כל שנתבקשה להמציא, וחרף זאת עד כה לא שונה רישום מענה. משום שרישום מענה לא שונה, הודיע המוסד לביטוח לאומי לגבי ג'ולאני, כי לא תוכל להמשיך ולקבל גמלת הבטחת הכנסה, וזאת עד לשינוי רישום המען. גבי ג'ולאני נאלצה להגיש תביעה לבית הדין לעבודה, שמתנהלת לאיטה.

העתק מכתבה של גבי טלי אלמי מעמותת סינגור קהילתי בעניינה של גבי ג'ולאני מצ"ב ומסומן ע/25.

העתק כתב התביעה, שהגישה גבי ג'ולאני, מצ"ב ומסומן ע/26.

העתק פרוטוקול הדיון האחרון מצ"ב ומסומן ע/27.

37. כאמור, סירובו של משרד הפנים לשנות את רישום המען מלווה בסירובו להקנות שירותים בלשכה למינהל אוכלוסין באיזור מגוריו החדש של התושב. גבי ג'ולאני אבו רמוז (ת"ז 027501196), ילידת ירושלים המזרחית ותושבת לשעבר של ראס אל עמוד, עברה בחודש יוני 2004 להתגורר בכפר אום בטין שבנגב עם בן זוגה, מר אבראהים אבו עקיל (ת"ז פלסטינית 90550212). הכפר אום בטין הוא כפר בלתי מוכר, שנמצא כיום בתהליכי הכרה כחלק מן המועצה האיזורית אבו בסמה. ילדיהם של גבי אבו רמוז ומר אבו עקיל, חאלד (יליד 16.6.2004) ומועתסם (יליד 30.8.2005), נולדו בבית החולים סורוקה בבאר שבע. בפנותם ללשכה למינהל אוכלוסין בבאר-שבע בבקשה להקנות לילדיהם את מעמדה של אימם, נענו שראשית יש לשנות את רישום מענה של גבי אבו רמוז למקום מגוריה הנוכחי. לצורך כך נדרשה גבי אבו רמוז להוכיח, כי היא מתגוררת באום בטין.

גבי אבו רמוז חתמה על תצהירים המגוללים את קורותיה, בהם העידה על מקום מגוריה; המציאה תצהיר נוסף מבעל הבית, אצלו היא מתגוררת; המציאה אישור של מחלקת הרווחה בדבר הטיפול בה ובמשפחתה; המציאה מכתב מיו"ר הוועד המקומי באום בטין, המאשר כי היא ומשפחתה מתגוררים בכפר; המציאה אישורים בדבר בדיקות לילדים בטיפת חלב בבאר-שבע ובדיקות שהיא וילדיה עברו בקופת חולים בבאר-שבע; ועוד.

הלשכה בבאר-שבע הודיעה שהיא מעבירה את הטיפול ללשכה בירושלים המזרחית. גבי אבו רמוז ובן זוגה הוזמנו ללשכה בירושלים המזרחית, ואולם לאחר שבאו לשם, ושב ווהציגו את ראיותיהם למרכז חייהם באום בטין, נמסר להם שהלשכה בירושלים המזרחית לא תטפל בהם, והם הופנו חזרה ללשכה בבאר-שבע. לאחר חודשיים הושב התיק ללשכה בבאר-שבע. כששבו בני המשפחה ללשכה בבאר-שבע – הופנו שוב ללשכה בירושלים המזרחית. בהתערבות עמותת רופאים לזכויות אדם נמשך הטיפול בלשכה בבאר-שבע, ואולם המען לא שונה, והילדים לא רכשו מעמד. זו הפעם נדרשו גבי אבו רמוז ובן זוגה להמציא אישור ממנהל מקרקעי ישראל למגוריהם באום בטין (כאמור, כפר לא מוכר).

בחודש ינואר 2007, בניסיון לפתור את הסבך הביורוקרטי, עברו גבי אבו רמוז, בן זוגה והילדים להתגורר בדירה שכורה בבאר-שבע. גבי אבו רמוז פנתה ללשכה בבאר-שבע והציגה את חוזה השכירות והוכחות לתשלום חשבונות חשמל. הפעם נמסר לה, שעליה להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי לקצבאות ילדים, כתנאי לטיפול בבקשתה. במענה לפנייה של עמותת רופאים

לזכויות אדם השיב משרד הפנים, כי עד כה לא הציגה גב' אבו רמוז די ראיות, המוכיחות מרכז חיים בבאר-שבע. עד כה לא שונה רישום המען, והילדים לא רכשו מעמד בישראל.

העתק פניית עמותת רופאים לזכויות אדם מיום 5.9.2006 מצ"ב ומסומן ע/28.

העתק פניית עמותת רופאים לזכויות אדם מיום 29.1.2007 מצ"ב ומסומן ע/29.

העתקת תשובת משרד הפנים מיום 13.2.2007 מצ"ב ומסומן ע/30.

38. משרד הפנים תולה את שינוי רישום המען בראיות מן הרשות המקומית בדבר מרכז החיים בה. ואולם, בפועל, לא פעם דורשות הרשויות המקומיות שהמען ישונה במשרד הפנים על מנת שהן עצמן תכרנה במגורים במקום ותקננה שירותים. כך, למשל, ארע בעניינם של גב' ופאא דאר עלאן (ת"ז 060779444), ילידת ירושלים המזרחית ותושבת לשעבר של שכונת שועפט, ושל ילדיה. גב' דאר עלאן עברה בראשית שנת 2007 להתגורר עם ילדיה בלוד. לאחר שעברה להתגורר בלוד, פנתה גב' דאר עלאן ללשכה למינהל אוכלוסין ברמלה בבקשה לשנות את רישום מענה. היא נדרשה להמציא ראיות למרכז חיים בעיר, ומסרה אותן ללשכה. ואולם, פקידי הלשכה ברמלה מסרו לגב' דאר עלאן, כי עליה להמתין שישה חודשים, וכי רק לאחר מכן תוכל להתחיל בהליכים לשינוי מענה. כיוון שהמען לא שונה נתקלה גב' דאר עלאן בקושי רב לרשום את ילדיה למוסדרות החינוך בלוד. האגודה לזכויות האזרח בישראל פנתה למשרד הפנים בעניין זה, והצביעה על הקשיים, שנגרמים בשל הדרישה להמתין שישה חודשים בטרם יחלו ההליכים לשינוי רישום המען. אף על פי כן רישום מענה של גב' דאר עלאן לא שונה עד כה.

העתק מכתבה האחרון של האגודה בעניין גב' דאר עלאן מצ"ב ומסומן ע/31.

39. מר טארק שהואן (ת"ז 066173824), תושב לשעבר של ירושלים המזרחית, עבר להתגורר במהלך שנת 2005 בתל-אביב. מר שהואן פנה ללשכה למינהל אוכלוסין בתל-אביב בבקשה לשנות את רישום מענו. לבקשתו נאלץ מר שהואן לצרף מסמכים ואישורים רבים, המלמדים על מרכז חיו בתל-אביב. אף על פי כן מענו של מר שהואן לא שונה. משום שהמען לא שונה, לא הנפיקה לו עיריית תל-אביב תו חנייה עירוני, ומר שהואן נאלץ לספוג דוחות חנייה בסכום של כ-4,000 ש"ח. לאחר שהאגודה לזכויות האזרח בישראל התערבה בעניינו של מר שהואן התברר, כי הטעם לסירוב לשנות את רישום מענו הוא התנדבותו של מר שהואן במשמר האזרחי בירושלים. מר שהואן הציג בלשכה בתל-אביב תעודת מתנדב במשמר האזרחי, וסיפר, כי הוא מתנדב מזה שנים במשמר האזרחי בירושלים, וכי הוא ממשיך בהתנדבותו בסופי שבוע, כשהוא מבקר את הוריו בירושלים. על כך השיבו לו בלשכה למינהל אוכלוסין בתל-אביב, כי עליו לעבור להתנדב במשמר האזרחי בתל-אביב, וכי אם ימציא אישור על התנדבות במשמר האזרחי בתל-אביב, ישונה רישום מענו. כיוון שלא המציא – לא שונה רישום המען. רק בעקבות שורה של התכתבויות עם משרד

הפנים מטעם האגודה, ולמעלה משנה מאז עבר להתגורר בתל-אביב, שונה רישום מענו של מר שהואן.

העתק מכתבה האחרון של האגודה בעניין מר שהואן מצ"ב ומסומן ע/32.

40. סיפוריהם של מר טארק שהואן ושל גבי וגי'הא אבו רמוז התפרסמו בעיתון "הארץ". ביחד עם סיפוריהם התפרסם גם סיפורה של תושבת אחרת לשעבר של ירושלים המזרחית, גבי מנאל דרדון (ת"ז 080785116), שעברה להתגורר ברהט בשנת 2000, ואינה מצליחה לשנות את רישום מענה. משום כך אין מטפלים גם בבקשתה להסדיר את מעמדם של ילדיה בישראל (שחר אילן, "ההורים עזבו את מזרח י-ם, הילדים חסרי מעמד", "הארץ", 4.3.2007). בתגובה לכתבה גילה משרד הפנים את התכלית למדיניותו. דוברת משרד הפנים מסרה לעיתון "הארץ", כי הנוהל מבחין בין שינוי מען של אזרחים לבין שינוי מען של תושבי קבע, "מאחר שמעמדו של תושב בישראל נקשר למקום מושבו". לפי דוברת משרד הפנים, כל בקשה לקבלת מעמד תושב קבע או לרישום ילד של תושב קבע כרוכה בהוכחה שמרכז החיים שלו נמצא במקום מגוריו. הטעם הזה, כך התברר, מספיק גם כדי לדרוש הוכחות למרכז חיים כל אימת שתושב משנה את מקום מגוריו ומבקש לשנות בהתאם את רישום מענו.

העתק הכתבה מצ"ב ומסומן ע/33.

• "נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים"

41. להשלמת התמונה נבקש להפנות לנוהל נוסף, שגיבש המשיב בעקבות התדיינות אחרת, ממנו אפשר ללמוד על הבנתו של המשיב, כי מדיניות כמו זו העומדת במרכזה של עתירה זו הינה פסולה.

42. "נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים" גובש לאחר ארבע שנות התדיינות בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל (בג"ץ 6847/02 זריני נ' שר הפנים). הנוהל נועד למגר תופעה פסולה שנודעה בשם "מניעת טיפול", לפיה נמנעו פקידי לשכות מינהל האוכלוסין ממתן שירותים למי שהיה חשד, כי פרטי המרשם הנוגעים לו אינם נכונים או שהוא אינו זכאי למעמדו בישראל. הנוהל, שגובש במסגרת ההתדיינות המשפטית ובעקבות הערות בית המשפט, קובע, כי בעת שמתעורר צורך לערוך בירור עם תושב או עם אזרח בדבר פרטי המרשם שלו או בדבר מעמדו בישראל, נשלחת אל התושב או אל האזרח הודעה בדואר רשום, המבקשת ממנו להתייצב לבירור או לשימוע; משרד הפנים מבהיר לתושב או לאזרח מהו שיתוף הפעולה הנדרש ממנו; זמן הבירור לא יארך מעבר לששה שבועות, ובחלוף פרק זמן זה אין מניעה לתת שירותים. הנוהל מפרט

בטבלה סוגים מסוימים של מקרים, בהם מתעורר הצורך לערוך בירור, ובצידם הנחייה כיצד יש לנהוג לגבי בקשות לקבל כל שירות ושירות.

העתק הנוהל שהוצג לבית המשפט במסגרת ההליכים בבג"ץ 6847/02 מצ"ב ומסומן ע/34.

43. בניסוח הנוהל באופן זה הכיר המשיב בכך, שמשך הבירור בעניינים הנוגעים למרשם ולמעמד, שעה שהדברים נוגעים למי שהוא תושב או אזרח ישראל – צריך להיות מוגבל לשישה שבועות בלבד. המשיב הכיר בכך, שהגם שיש צורך לעתים לערוך בירור בענייני מרשם ובענייני מעמד, הנוגעים לתושבים ולאזרחים – אין פירוש הדבר שאפשר למנוע מהם מתן שירותים במהלך תקופת הבירור. המשיב הכיר בכך, שיש להבחין בין סוגי השירותים השונים, המבוקשים על ידי תושבים ועל ידי אזרחים, ולא לקשור בין כל השירותים השונים על סוגיהם לבין הצורך לערוך בירור.

44. במיוחד הכיר המשיב בכך, שתהיינה הנסיבות בגינן יש לערוך בירור אשר תהיינה – לרבות חשד לקבלת מעמד בישראל במרמה! – שירות שינוי מען יש לתת לעולם, ללא קשר לבירור שנערך ולטיבו של הבירור. נציגי משרד הפנים והפרקליטות, שטיפלו בעתירה ובניסוח הנוהל, הסבירו לנציגי האגודה לזכויות האזרח, כי אין למנוע שירות שינוי מען מתושבים ומאזרחים לעולם, משום שהאינטרס הציבורי – האינטרס של משרד הפנים ושל רשויות המדינה האחרות – מחייב, שהמען הרשום יהיה המען המעודכן, בו מתגורר התושב או האזרח. משום כך, הסבירו נציגי משרד הפנים והפרקליטות, סירוב לשנות את רישום המען פוגע באינטרס הציבורי לא פחות משהוא פוגע באינטרס של הפרט.

45. והנה, חרף הוראותיו הברורות של הנוהל וחרף תכליתו ממאן משרד הפנים לקבל הודעה בדבר שינוי המען של תושבים, ובהם בעיקר תושבים לשעבר של ירושלים המזרחית, אשר עברו להתגורר במקום אחר, ומערים עליהם קשיים משך חודשים ושנים תוך פגיעה קשה לא רק בזכויותיהם, אלא גם באינטרס הציבורי.

## **II. המסגרת הנורמטיבית**

46. בכל פעם שתושב ישראל שאינו אזרח, ובמיוחד מי שהיה תושב ירושלים המזרחית, מעתיק את מגוריו למקום אחר ברחבי הארץ, אין משנים את רישום מענו במרשם האוכלוסין, ומתנים את שינוי רישום המען בהליך לבירור מרכז חייו של התושב במקום מגוריו החדש. מדיניות זו שקבע המשיב היא מדיניות אסורה. היא אינה מתיישבת עם תכליתו של חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק מרשם האוכלוסין**) ומבלבלת בניגוד לדין בין ענייני מרשם לבין ענייני

מעמד. היא מפלה לרעה בין תושבים שאינם אזרחים לבין תושבים שהם אזרחים לעניין שינוי רישום מענם במרשם האוכלוסין. היא מונעת מתושבים שאינם אזרחים מימוש והוצאה לפועל של זכויות יסוד. היא מגבילה באופן אסור את חירות תנועתם של תושבים שאינם אזרחים ומקשה עליהם לבחור היכן יתגוררו. היא חוטאת לחובתו של המשיב לפעול כנאמן הציבור, ופוגעת גם באינטרס הציבורי.

נרחיב להלן בעניינים אלה.

47. חוק מרשם האוכלוסין מסדיר את רישום פרטיהם של "תושבים" במרשם האוכלוסין, את ההליכים לשינוי הרישום במרשם ואת הנפקת התיעוד על יסוד פרטי המרשם. בין יתר הפרטים כלול במרשם מענו של כל "תושב" (סעיף 2(א)(11) לחוק מרשם האוכלוסין). רישום המען הוא ראייה לכאורה לנכונותו (סעיף 3 לחוק מרשם האוכלוסין).

48. על "תושב" הרשום במרשם למסור לפקיד הרישום הודעה על שינוי בפרטי הרישום תוך שלושים ימים מיום השינוי (סעיף 17 לחוק מרשם האוכלוסין). החוק קובע סנקציה בגין הודעה שאינה נכונה; מי שמוסר ידיעה בידועו שאינם נכונה – דינו מאסר שלושה חודשים (סעיף 35 לחוק מרשם האוכלוסין). פקיד הרישום רשאי לדרוש ממי שמסר הודעה על שינוי הפרטים, "למסור לו כל ידיעה או מסמך שברשותו הנוגעים לפרטי הרישום שאליו מתייחסת ההודעה, זולת אם היה בידיעה או במסמך כדי להפילו", וכן רשאי הוא לדרוש "לתת הצהרה בכתב או בעל פה על אמיתות ידיעה או מסמך שנתן" (סעיף 19 לחוק מרשם האוכלוסין). שינוי בפרטי הרישום הקיימים יירשם על פי הודעה בצירוף תעודה ציבורית המעידה על השינוי, "ואולם שינוי של מען יירשם גם על פי הודעה בלבד" (סעיף 19ג לחוק מרשם האוכלוסין).

49. כל "תושב" הרשום במרשם זכאי וחיב לקבל תעודת זהות, להחזיק תעודת זהות ולשאתה עימו (סעיף 24 לחוק מרשם האוכלוסין; חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982). תעודת הזהות כוללת, בין היתר, את רישום מענו של "התושב" (תקנה 2(11) לתקנות מרשם האוכלוסין (רישומים בתעודת זהות), התש"ן-1990).

50. חוק מרשם האוכלוסין חל על כל "תושב", כהגדרתו בסעיפים 1(א) ו-1(ב) לחוק: אזרח ישראלי, או בעל רישיון לישיבת קבע, או "אדם אחר הנמצא כחוק בישראל", ובלבד שהוא אינו יושב בישראל מכוח רישיון לישיבת מעבר, או מכוח רישיון לישיבת ביקור או על פי דרכון דיפלומטי (כלומר, הוא למצער בעל רישיון ישיבת ארעי בישראל).

51. נקודת המוצא של חוק מרשם האוכלוסין, אם כן, היא כי מי שפרטיו רשומים במרשם הוא תושב היושב בישראל כדין – כאזרח, כתושב קבע או כתושב ארעי. לשון אחר: על מנת שאדם ייחשב "תושב" לעניין חוק מרשם האוכלוסין ופרטיו יירשמו במרשם לראשונה, עליו לרכוש קודם לכן מעמד חוקי בישראל – להפוך אזרח (לפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952), או תושב קבע או תושב ארעי (לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952). רק לאחר שירכוש את מעמדו בישראל יהפוך "תושב" לעניין חוק מרשם האוכלוסין. הרישום נלווה להקניית המעמד, מתקיים לאחר הקניית המעמד, ואולם הרישום במרשם כשלעצמו – אינו עניין של מעמד:

"חוק הכניסה לישראל לחוד וחוק מרשם האוכלוסין לחוד. חוק הכניסה לישראל קובע, בין השאר, אם אדם הוא תושב, ומשנקבעה תושבותו של אדם, קובע חוק מרשם האוכלוסין דרכי קבלת תעודת זהות וענייני מרשם אחרים." (בג"ץ 48/89 עיסא נ' מנהלת הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין, פ"ד מג(4) 573, 575).

52. משמעות הדברים היא כי בעת קבלת הודעה מאת תושב על שינוי מענו אין המשיב עוסק בעניינים של מעמד בישראל. אין מדובר בבקשה למעמד, כפי שמסרה דוברת משרד הפנים לעיתון "הארץ", אלא בסוגיה מרשמית גרידא, הנוגעת למי שמעמדו בישראל הוסדר זה מכבר. כלומר, מדובר במי שרכש מעמד בישראל ושוהה בישראל כדין וכל שהוא מבקש הוא לשנות פרט במרשם. הא ותו לא. הודעה על שינוי המען ובקשה לשנות את הרישום אינן עילה להתחיל ולפשפש בסוגיית מעמדו של התושב על פי דיני המעמד בישראל. יש לקבל את הודעתו של התושב ולרשום את המען על פי הודעתו בלבד, כהוראת סעיף 19 לחוק מרשם האוכלוסין.

53. ההבחנה, שעורך המשיב בין תושבים שהם אזרחים לבין תושבים שאינם אזרחים לעניין חוק מרשם האוכלוסין, היא, אם כן, הבחנה שזרה לחוק המרשם. הביטוי "תושב" בחוק מרשם האוכלוסין הוא ייחודי לחוק מרשם האוכלוסין ומתפרש על פי תכליתו של חוק מרשם האוכלוסין (ר': בג"ץ 296/80 בוקובזה נ' מדינת ישראל, פ"ד לה(1) 492, 495; ע"פ 3025/00 הרוש נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(5) 111, 123). לעניין רישום הפרטים במרשם האוכלוסין, ולעניין שינוי רישום, חוק מרשם האוכלוסין אינו מבחין בין אזרחים לבין מי שאינם אזרחים. כל עוד מדובר באזרח או בתושב קבע או בתושב ארעי – אחת דינם להיחשב "תושבים" לעניין חוק מרשם האוכלוסין. אלה גם אלה גם אלה "תושבים" לעניין חוק מרשם האוכלוסין, ויש לנהוג בהם באופן שווה לעניין שינוי רישום מענם.

54. ואכן, ההבחנה שעורך המשיב אינה אך זרה לחוק מרשם האוכלוסין. מדובר בהפליה פסולה של ממש, המשפילה תושבים שאינם אזרחים, ופוגעת בכבודם. כפי שהראינו – שינוי רישום מענם של תושבים שהם אזרחים הוא הליך פשוט ביותר, שאינו מחייב אפילו ביקור בלשכה למינהל אוכלוסין. רק תושבים שאינם אזרחים – ובהם בעיקר מי שהיו תושבים של ירושלים המזרחית –

נדרשים לעבור דרך חתחתים, הנמשכת על פני חודשים ושנים עד להסדרת רישום מענם, וכל זאת לתכלית שזרה לחוק מרשם האוכלוסין.

55. כפי שתיארנו בהרחבה בפרק העובדתי, מדיניות המשיב משעה את יכולתו של התושב, שהעתיק את מקום מגוריו, לקבל שירותים חיוניים מן המשיב. התושב אינו יכול לקבל תעודת זהות, ואגב כך הוא מתקשה לבוא במגע עם הרשויות האחרות, המבקשות ממנו להציג תעודת זהות, וחשוף להתנכלות המשטרה בגין אי נשיאה של תעודת זהות; הוא אינו יכול להקנות מעמד לילדים שנולדו לו, וילדיו הופכים מחוסרי מעמד, שאינם זכאים לזכויות רפואיות וסוציאליות, המוקנות רק למי שמעמדם בישראל מוסדר; הוא עלול לאבד את מעמדו כתושב במוסד לביטוח לאומי, ולאבד אגב כך את זכאותו לזכויות סוציאליות; הוא מתקשה לקבל שירותים מן הרשות המקומית בתחומה עבר להתגורר, המתנה את מתן השירותים בשינוי רישום המען במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות (שירותים כגון: רישום ילדים לבית ספר או קבלת תו חניה); ועוד ועוד.

56. לא פחות חמורה מכך היא הפגיעה בחירות התנועה. קשה להשתחרר מן הרושם, כי מדיניותו של המשיב מקפלת תכלית פסולה: להקשות על תושבים שאינם אזרחים להעתיק את מגוריהם למקום אחר. הקלות, בה יכולים תושבים שהם אזרחים לשנות את רישום מענם, לעומת הויה דלו-רוזה, בה נדרשים לפסוע תושבים שאינם אזרחים, ובהם בעיקר מי שהיו תושבים של ירושלים המזרחית, כמו מלמדת מעצמה שלא על אמינות המרשם שואף המשיב להגן.

57. המדיניות כמו מבקשת לשמר את מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית בירושלים המזרחית, ועל ידי התשה בירוקרטית, שלילת זכויות ומניעת האפשרות לקבל שירותים - להקשות עליהם כמידת האפשר להעתיק את מגוריהם למקום אחר. ראוי להזכיר למשיב בהקשר זה, כי מי שקיבלו רישיונות לישיבת קבע עם כיבוש ירושלים המזרחית בשנת 1967 ועם סיפוחה לישראל זכאים למעמדם בדין ולא בחסד (בג"ץ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב(2) 424, 431). המשיב אינו רשאי להצר את צעדיהם ואינו רשאי להשפילם ולפגוע בזכויותיהם בדרך זו.

58. המשיב אינו רשאי להתנער מחובותיו כנאמן הציבור להקנות שירותים בהגינות, ביעילות, "במהירות הראויה, ללא טרחה יתירה, ברמה גבוהה ובהוצאות נמוכות, ככל שניתן" (יצחק זמיר הסמכות המנהלית (תשנ"ו) ב' 675; ור' גם: בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח(4) 441, 451). המשיב אינו רשאי לאמץ לו מדיניות, שפוגעת באינטרס הציבורי. לא רק זכויותיו של הפרט, נזכיר, נפגעות ממדיניות המשיב. האינטרס הציבורי – אינטרס בו הכיר משרד הפנים – מחייב, שהמען הרשום יהיה המען המעודכן, בו מתגורר התושב בפועל. סירוב לשנות את רישום המען תכופ לאחר קבלת ההודעה מן התושב פוגעת, אם כן, גם באינטרס הציבורי.

מכל הטעמים האלה מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תשובת המשיב להפכו מוחלט.

---

עודד פלר, עו"ד

ב"כ העותרים

8 באוגוסט 2007