

- העותרים: 1. הדאיה אבו רמילה
2. פדאא זאיך
3. זיאד אבו רמילה
4. האגודה לזכויות האזרח בישראל
5. עמותת רופאים לזכויות אדם

ע"י ב"כ עוה"ד עודד פלר ואח'
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

תגובה מטעם העותרים לתגובה המשלימה מטעם המשיב

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 23.1.2008 ולהחלטת כב' הרשמת מיום 15.6.2008 מתכבדים העותרים להגיב לתגובה המשלימה מטעם המשיב מיום 26.5.2008.

1. עניינה של עתירה זו בדרישתם של העותרים 1 ו-3, תושבי קבע בישראל, המתגוררים באום אל פחם, לקבל תעודות זהות. עניינה של העתירה עוד, בנהלי משרד הפנים, המפלים שלא כדין ולרעה תושבי קבע לעומת אזרחים בעניין מתן שירותי מרשם ותיעוד.

2. רק ערב הדיון בעתירה הואיל המשיב להנפיק לעותרים 1 ו-3 תעודות זהות, וזאת **חמש שנים** לאחר שהוגשה בקשתה של העותרת 1 לתעודת זהות, **וכשנה ושבעה חודשים** מאז הוגשה בקשתו של אחיה, העותר 3. בעתירה לא נתגלה למשיב דבר שלא היה ידוע לו קודם לכן, והמשיב לא הבהיר מה נשתנה ביחס לעותרים 1 ו-3, ומהם הנתונים שעמדו בפניו, שהביאוהו להנפיק לעותרים 1 ו-3 תעודות זהות, זולת עצם הגשת העתירה וקביעתה לדיון.

3. למעשה, העותרים 1 ו-3 נקלעו לדרך החתחתים שתוארה בהרחבה בעתירה אך ורק משום שהם תושבים שאינם אזרחים, שפנו אל למשיב **מיוזמתם הם** בבקשה לקבל שירותי תיעוד בלשכת משרד הפנים הקרובה לביתם.
4. עניינם של העותרים 1 ו-3 נפתר, אם כן, בשל העתירה וערב הדיון בה. נותר עניינה העקרוני של העתירה, שהוא משותף לרבים אחרים (ובעתירה הובאו דוגמאות נוספות לפגיעתה הקשה של המדיניות בתושבים שאינם אזרחים). בית המשפט הנכבד התבקש להוציא מלפניו צו על תנאי, המורה למשיב לבוא וליתן טעם, 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 האוכלוסין בלשכה למינהל אוכלוסין הקרובה למקום מגוריהם מיד עם הודעתם על שינוי מענם.
5. **יודגש בעניין זה – עניינה של העתירה הוא הדרך השונה, המפלה והבלתי חוקית שנוהג בה המשיב עם תושבים שאינם אזרחים בכל הנוגע לשירותי מרשם ותיעוד – שירותים הניתנים על פי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק מרשם האוכלוסין).** רק משום שהעותרים 1 ו-3 הם תושבים שאינם אזרחים ראה המשיב חירות לנהוג בהם כפי שנהג; למנוע מהם משך חודשים ארוכים תעודות זהות, ולסבך אותם במסלול בדיקה חסר תוחלת תוך פגיעה בזכויותיהם. בדיוק בעניינים אלה עוסק הפן העקרוני של עתירה זו.
6. ביום 23.1.2008 התקיים דיון בעתירה, ובית המשפט הנכבד הורה למשיב להגיש הודעתו המעדכנת באשר לנוהל נשוא העתירה.
7. תגובתו של המשיב בתמצית היא זו: **המשיב סבור, כי נתונה לו הסמכות הדרקונית, המוכרת ממחוזות אפלים, למשטר זכות יסודית כל כך של כל תושב בישראל – לעבור להתגורר היכן שיחפוץ ברחבי הארץ – להגביל אותה, ולפקח עליה באמצעות מבחני "מרכז חיים" ומניעת שירותים עד לסיומם. יתרה מזו – על פקידי המשיב לכלכל צעדיהם בכל פנייה של תושבים שאינם אזרחים בבקשה לקבל שירותי מרשם ותיעוד בסיסיים (שינוי רישום המען או המצב אישי, קבלת תעודת זהות או תמצית מן המרשם) מתוך הנחה, כי פנייה זו יכולה להוביל להפקעת מעמדם של התושבים. כלומר, המשיב לא יעניק שירותים לתושבים שאינם אזרחים, אלא רק לאחר שוידא שלא עומדת לו האפשרות להפקיע את מעמדם.**
8. את תגובתו המשלימה מייחד המשיב ל"נוהל שינוי מען למי שאיננו אזרח". על פי הנוהל, כך המשיב, על תושב שאינו אזרח להמציא ראיות רבות (עליהן נעמוד בהרחבה) להוכחת מקום

מגוריו לצורך שינוי רישום מענו. מענו של אזרח, לעומת זאת, ישונה על פי הודעה בלבד – ומיד עם מסירת ההודעה (סעיף 4 לתגובת המשיב).

9. אמנם, מבהיר המשיב, חוק מרשם האוכלוסין חל על **תושבי המדינה** – בין שהם אזרחי המדינה ובין שהם תושבים שאינם אזרחים (סעיף 6 לתגובה). ואולם, על אף שחוק מרשם האוכלוסין אינו מבחין בין אזרחים לבין תושבים, המשיב רואה לעצמו חירות לערוך הבחנה זו, ולקבוע טיפול שונה ומפלה **בענייני מרשם** בין אזרחים לבין תושבים (סעיף 7 לתגובה).

10. הטעם להבחנה, לשיטת המשיב, אינו נעוץ בחוק המסמך בענייני מרשם – חוק מרשם האוכלוסין, שאינו עורך כאמור הבחנה בין אזרחים לבין תושבים – אלא **בענייני המעמד**. המשיב גורס, כי ענייני המעמד מצדיקים בדיקה חוזרת ונשנית של מעמדו של תושב שאינו אזרח כל אימת שהוא פונה למשיב בבקשה לקבל שירותי מרשם, וזאת רק כדי לוודא האם יש אפשרות להפקיע את תושבותו (סעיף 8 לתגובה).

11. למעשה, כך, המשיב, **בכל פנייה של תושב שאינו אזרח אל המשיב בבקשה לשירותים המבוססים על חוק מרשם האוכלוסין – שינוי רישום מען או המצב האישי, קבלת תעודת זהות או תמצית מן המרשם – לא יינתנו השירותים עד שהתושב ימציא "הוכחות שונות" לתושבותו** (סעיף 10 לתגובה).

12. למשיב שני טעמים להצדקת מדיניותו (סעיף 9 לתגובה):

האחד – אמינות המרשם; כיוון שרישום המען הוא ראיה לכאורה לנכונותו יש להקפיד על רישום מדויק. ואולם, הקלות, בה יכולים אזרחים לשנות את רישום מענם – על יסוד הודעה בלבד – 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. אם זו היתה התכלית, הרי שגם אזרחים היו נדרשים לעבור בדיקות בכל פנייה בבקשה לשינוי רישום מענם. יתרה מזו – אם זוהי היתה התכלית, הרי שהאינטרס הציבורי מחייב, שהמען הרשום יהיה המען המעודכן, בו מתגורר התושב בפועל, ומכאן שאין כל הצדקה שלא לסמוך על הודעתו בדבר מענו החדש, כשם שמתקבלת הודעתו של כל אזרח בעניין זה.

הטעם השני – אם לימים יופקע מעמדם של התושבים הפונים בבקשה לשירות, לא יוכלו לטעון שהמשיב הכיר במעמדם על ידי מתן השירות באותה עת. מדובר בטעם זר ובלתי חוקי (שאפילו הוא חוקי (ולא הוא!)) ודאי שאינו מידתי על רקע פגיעתו העיוורת והגורפת בכל התושבים, הפונים למשיב בכל בקשה שהיא לשירותי מרשם). טעם זה אוצר בתוכו את מניעיו הפסולים של המשיב, את הלך מחשבתו ואת תפיסתו את תפקידו הציבורי: לדידו של המשיב, תושבים שאינם אזרחים

אינם אלא מועמדים תמידיים להפקעת מעמדם, ועל פקידי המשיב לכלכל צעדיהם כשהם רואים זאת לנגד עיניהם בכל עת. כל פנייה של תושב למשרד הפנים בבקשה לשירותי מרשם ותייעוד היא, כלשעצמה, עילה לפתוח בבירור בעניין מעמדו בישראל.

13. על יסוד דברים אלה המשיב מנהיג מדיניות מפלה לשינוי רישום מענם של תושבים, שאותה עיגן גם בנוהל. לאחר הדיון האחרון בחן המשיב את הוראות הנוהל, והחליט, כי על תושב שאינו אזרח, להמציא "הוכחות שונות" למרכז חייו אם הוא מבקש לשנות את רישום מענו. רק מי שקיבל שירותים ממינהל האוכלוסין בשלוש השנים שקדמו לבקשתו לשינוי רישום מענו, יוכל לשנות את רישום מענו על יסוד הודעה, ובלבד שהוא מבקש לשנות את רישום המען לכל בני המשפחה (סעיף 12 לתגובה).

14. **יש לשים לב: על פי הנוהל כל תושב כבול לבני משפחתו.** תושב שנפרד מזוגתו ועזב את ביתם המשותף, לא יוכל לשנות את רישום מענו ללא הוכחת "מרכז חיים", גם אם קיבל שירותים שבועות ספורים קודם לכן. תושבת שנמלטה מבן זוגה בשל אלימות ושבה להתגורר בבית הוריה או מנסה לשקם את חייה בישוב אחר, לא תוכל לשנות את רישום מענה ללא הוכחת "מרכז חיים", עד שתסיים את הליך הגירושין. צעירה, שעזבה את בית הוריה בירושלים לצורך לימודים באוניברסיטת חיפה, לא תוכל לשנות את רישום מענה, ללא שתוכיח את "מרכז חייה" במקום מגוריה החדש. כך גם הצעיר, שעבר להתגורר עם זוגתו, בטרם נישא לה, בלוד; הצעירה שמצאה עבודה בתל אביב; והקשיש, שעבר להתגורר במוסד גריאטרי ביפו.

15. כך ינהג המשיב בכל אלה, שהרהיבו עוז בנפשם להתנתק מעל משפחותיהם הגרעיניות, ועימם בכל התושבים שלא פנו בבקשות לקבל שירותים בשלוש השנים האחרונות (ובהם מרבית התושבים, שלא בכדי – ודי לקרוא את תגובת המשיב כדי להבין מדוע – אינם באים למשרד הפנים לעתים תכופות שלא לצורך). **על אלה וגם על אלה להמציא שורה של מסמכים לצורך שינוי רישום מענם – מסמכים הפולשים ללא כל צידוק שבדין לפרטיותם של המבקשים, וממטרים את זכותם להעתיק את מגוריהם לכל מקום שיחפצו בו:**

- חוזה שכירות או רכישת דירה (ומה על אלה המתגוררים בביתו של קרוב ללא חוזה כתוב; האם לא יוכלו לשנות את רישום מענם?);
- אישור מגזברות העירייה על תשלום מסים (ומה על אלה שאינם עומדים בתשלומים? האם הסנקציה היא סירוב לשנות את רישום מענם ולהעניק להם שירותים במקום מגוריהם החדש?);
- אישורי הרשמה לבתי ספר (וזאת על אף, שכאמור בעתירה, רשויות מקומיות מתנות את הרישום למוסדות חינוך ברישום המען במשרד הפנים);

- אישור מקום העבודה (וכי מדוע על עובדים להיות תלויים בהסכמת מעסיקהם לשתף פעולה עם בקשתם לשינוי רישום מענם? ומניין שואב המשיב תעוזה ליתן בידי מעסיקים כוח להשפיע על הטיפול בבקשה, ולחשוף אגב כך עובדים לאפשרות שינוצלו על ידי מעסיקהם?);
- תלושי משכורת (וכי מדוע על תושבי ישראל לחשוף את פרטי השתכרותם בפני פקידי משרד הפנים רק על מנת שאלה יואילו לשנות את רישום מענם?);
- אישור מקופת חולים על חברות, ואישורים על תשלומים שונים.

את כל אלה על תושבים להמציא למשיב כתנאי לעניין יסודי כל כך – לצורך שינוי רישום מענם – וזאת בשעה שאזרחים יכולים למסור הודעה בלבד, ורישום מענם ישונה על אתר.

16. המדיניות שקבע המשיב היא מדיניות אסורה. היא אינה מתיישבת עם תכליתו של חוק מרשם האוכלוסין ומבלבלת בניגוד לדין בין ענייני מרשם לבין ענייני מעמד. היא מפלה לרעה בין תושבים לבין 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.

17. נקודת המוצא של חוק מרשם האוכלוסין 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 (1989)).

18. משמעות הדברים היא כי בעת קבלת הודעה מאת תושב על שינוי מענו, או בעת שתושב פונה בבקשה לקבל שירותי מרשם ותיעוד, אין המשיב עוסק בעניינים של מעמד בישראל. אין מדובר בבקשה למעמד, או בבקשה לביטול המעמד, אלא בסוגיה מרשמית גרידא, הנוגעת למי שמעמדו בישראל הוסדר זה מכבר. כלומר, מדובר במי שרכש מעמד בישראל ושוהה בישראל כדין, לאחר שהמשיב בחן את זכאותו והקנה לו מעמד זה, וכל שהוא מבקש הוא לשנות פרט במרשם או לקבל

שירות בענייני מרשם מן המשיב. אין כל הצדקה בדין שכל פנייה בבקשה לשירותי מרשם תכרוך מאליה בחינה חוזרת של המעמד.

19. **פנייה יזומה של תושב אל המשיב בבקשה לשירותי מרשם – הודעה על שינוי המען ובקשה לקבל תיעוד – אינה 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 19ג לחוק מרשם האוכלוסין ("שינוי של מען יירשם גם על פי הודעה בלבד"), וכפי שהמשיב נוהג באזרחים.

20. ההבחנה, שעורך המשיב בין 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 בוקבזה נ' מדינת ישראל, פ"ד לה(1) 492, 495 (1980); ע"פ 3025/00 הרוש נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(5) 111, 123 (2000)). 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.

21. ואכן, ההבחנה שעורך המשיב אינה אך זרה לחוק מרשם האוכלוסין. **מדובר בהפליה פסולה של ממש, המשפילה תושבים שאינם אזרחים, ופוגעת בכבודם.** כפי שהרחבנו בעתירה – שינוי רישום מענם של 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.

22. זאת ועוד – **מדיניות המשיב רומסת, לא רק להלכה אלא גם למעשה, את זכויותיהם היסודיות של התושבים.** כפי שתיארנו בהרחבה בפרק העובדתי לעתירה, 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.

23. **לא פחות חמורה מכך היא הפגיעה בחירות התנועה – בזכות היסודית לבחור את מקום המגורים.** קשה להשתחרר מן הרושם, כי מדיניותו של המשיב מקפלת תכלית פסולה: להקשות על תושבים שאינם אזרחים להעתיק את מגוריהם למקום אחר. המדיניות כמו מבקשת לשמר את מי שהיו תושבי ירושלים המזרחית בירושלים המזרחית, ועל ידי התשה ביורוקרטית, 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.

24. **אין כל הצדקה לכך שכל פנייה של תושב שאינו אזרח אל משרדי המשיב תהפוך מסע התשה.** המשיב אינו רשאי להתנער מחובותיו כנאמן הציבור להקנות שירותים בהגיונות, 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 מכיר 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.

25. אשר על כן, **בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי,** המורה למשיב לבוא וליתן טעם, 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 האוכלוסין בלשכה למינהל אוכלוסין הקרובה למקום מגוריהם מיד עם הודעתם על שינוי מענם.

עווד פלר, עו"ד

ב"כ העותרים

16 ביולי 2008