

בעניין:

1. ר' חרבאווי, ת.ז.

2. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר - ע. ר.

ע"י ב"כ עוה"ד עדי לוסטיגמן (מ.ר. 29189)

מרחוב שמואל הנגיד 27 ירושלים 94269

טל': 6222808 - 02 ; פקס: 5214947 - 03

- נ ג ד -

העותרים

מדינת ישראל - שר הפנים

ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה

צללח אלדין 29, ירושלים 91010

טל': 6466590-02 ; פקס: 6467011-02

המשיב

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו-על-תנאי, המופנה אל המשיב והמורה לו ליתן טעם:

א. מדוע לא יחדש את תעודת הזהות של העותר, מבלי לשנות בכפיה את כתובת מגוריו

מהעיר העתיקה בירושלים, בה הוא מתגורר לשכונת כפר עקב.

ב. מדוע לא יפעל באופן שוויוני בעניין שינוי כתובות כלפי תושבי ירושלים המזרחית בלא

הבדל משאר תושבי המדינה.

א. מבוא

1. העותר 1 מתגורר בירושלים כל חייו. המשיב אינו חולק על כך. באופן תמוה מתעקש המשיב

לשנות על דעת עצמו את הרישום לגבי העותר במרשם האוכלוסין מכתובת אחת בירושלים

- העיר העתיקה - בה לדברי העותר ועל פי ראיות שהציג הוא מתגורר עם אשתו בבית

השייך למשפחתו, לכתובת אחרת, שכונת כפר עקב, אף היא מצויה בתחום ירושלים.

2. התנהלות המשיב מנוגדת באופן מובהק לסעיף 19 לחוק מרשם האוכלוסין התשכ"ה-1965

(להלן: "חוק המרשם"). היא מדיפה מטעמים זרים ומהווה שימוש פסול בחוסר תום לב

בסמכות שלטונית.

ב. הצדדים

3. העותר 1 (להלן - העותר) הוא תושב קבע של מדינת ישראל, אשר נולד ומתגורר כל חייו

בירושלים המזרחית. העותר מתגורר עם אשתו בעיר העתיקה, אולם המשיב מתעקש שהוא

מתגורר בבית אחר השייך למשפחתו, ומצוי בשכונת כפר עקב, גם היא שכונה ירושלמית.

המשיב מבקש לשנות בכפייה את כתובת העותר במרשם לכתובת בה לדעת המשיב מתגורר

העותר.

4. העותרת 2, עמותה רשומה שמשרדה בירושלים המזרחית, שמה לה למטרה לסייע לאנשים

שנפלו קורבן להתעמרות או קיפוח על ידי רשויות המדינה, ובכלל זה להגן על זכויותיהם

בפני ערכאות, בין בשמה כעותרת ציבורית ובין כמייצגת אנשים שזכויותיהם נפגעו.

5. המשיב הוא השר המוסמך על פי חוק המרשם לטפל בנושאים הנובעים מחוק זה.

ג. רקע עובדתי

6. ביום 23.11.2010 הגיעו העותר ואשתו ללשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית על מנת להאריך את היתר השהייה של האשה, אשר מוארך מדי שנה בהיותה בתה של תושבת קבע של מדינת ישראל, אשר בקשה להסדרת מעמדה אושרה בקטינותה. כמו כן, חפץ העותר בחידוש תעודת זהותו. חידוש התעודה נחוץ על שום הציפייה מתושבי ירושלים המזרחית לנוע עם תעודת זהות מעודכנת, על מנת לשכנע את הרשויות כי תעודה זו עודה בתוקף וכי המעמד לא נשלל חלילה.
7. בעת שהותם של בני הזוג בלשכת המשיב, נמסר להם ע"י הפקיד מר אברהם לוי, כי חרף רישומו של העותר כתושב רח' עקבת חלדיה 14 אשר בעיר העתיקה, בה הוא חי בבית בבעלות משפחתו וחרף מסמכי מרכז חיים שהציג המוכיחים את מגורי בני הזוג שם, יודעים פקידי הלשכה כי העותר מתגורר בעצם דווקא בשכונת כפר עקב (קלנדיה הירושלמית). בשל חשדות אלה לא הסכים המשיב תחילה (בהמשך התרצה) להאריך את תוקף היתר השהייה של אשתו של העותר, מסרב לבקשת העותר להתאזרחות ומסרב להנפיק לעותר תעודת זהות שעל גביה רשומה כתובתו בעיר העתיקה.
8. באותה שיחה, במשרדי המשיב דרש מר לוי מהעותר לבקש מהמוסד לביטוח לאומי לחקור אותו בכתובת מגוריו. בהמשך לדרישתו התמוהה של מר לוי, ניגש העותר ביום 29.11.10 למשרדי המוסד לביטוח לאומי וביקש אישור אודות מגוריו בעיר העתיקה ועריכת חקירה המוכיחה עובדה זו. במענה לפניית העותר מסר פקיד המוסד לביטוח לאומי, כי לא ניתן לערוך חקירה מוזמנת, על פי בקשתו של תושב, וכי במחשבי המוסד לביטוח לאומי רשומים מגורי העותר בעיר העתיקה.

מכתב המוסד לביטוח לאומי, בו מופיעה כתובתו של העותר בעיר העתיקה, מצ"ב ומסומן ע/1.

8.1. בהתאם לתשובת המוסד לביטוח לאומי פנה

העותר שוב, ללשכת המשיב, כשהוא מלווה בעו"ד נועה דיאמונד מהמוקד להגנת הפרט. העותר הציג לפקידת המשיב לורה קפילוטו את מכתב המוסד לביטוח לאומי בה מעודכנת כתובתו בעיר העתיקה, וביקש להאריך את היתר השהייה של אשתו ולחדש את תעודת הזהות שלו. לאחר דין ודברים בין הגב' קפילוטו והיות ושתי הכתובות נשואות המחלוקת בין העותר למשיב מצויות בירושלים, הוארך היתר השהייה של אשת העותר. לעומת זאת, בעניינו של העותר, ביקשה הגב' קפילוטו לערוך שימוע, בו במקום. עו"ד דיאמונד ביקשה מהמשיב לפרוס בפני העותר בכתב את טענותיו בעניין כתובת המגורים ולאפשר לעותר להעלות את טענותיו בנושא באופן מסודר. בתגובה התבקש העותר להמתין שוב, קרוב לשעה

הפעם, ואז התבקש לסור לשימוע שלישי, באותו היום. הפעם עם הגב' ליאת מלמד, ראש ענף איחוד משפחות ועם מר לוי. פקידי המשיב החזיקו בידם חומר חקירה מאת המוסד לביטוח לאומי ועימתו את העותר עם החומר. המדובר בחקירות שנערכו לאחיו של העותר בשנת 2009, אשר מתגורר בבית ששייך למשפחה בשכונת כפר עקב, שבירושלים. לא היו בידי המשיב חומרי חקירה שנערכה ישירות בעניינו של העותר.

9. במהלך השימועים חזר העותר והצהיר על מגוריו עם אשתו בעיר העתיקה. במענה לתחיית המשיב מדוע אשתו של העותר עוברת במחסום קלנדיה, אישר העותר, כי אשתו עוברת לא מעט דרך מחסום קלנדיה המפריד בין בית משפחתה ובית משפחתו שבשכונת כפר עקב הירושלמית ליתר חלקי העיר והסביר, כי לבני הזוג עדיין אין ילדים. הם צעירים. הם מצויים בקשר ביקורים רציף עם המשפחות משני הצדדים המתגוררות בשכונת כפר עקב בעיר, בסמיכות. במיוחד אשתו מרבה לבקר את אמה. עם זאת, אין בכך כדי לספר על מגורי בני הזוג בכתובת אחרת מזו המוצהרת בעיר העתיקה. עוד הסביר העותר כי אכן בית המשפחה בעיר העתיקה מחולק בין דירתו שבחוש ליחידת דיור נוספת אליה מגיע לסירוגין אביו, לבין משפחת השוכרים (אשר בינתיים עזבו את הבית). העותר הסביר כי שעון החשמל משותף לבית כולו וכי חלק החוש שבדירה אינו מוכר לעניין הארנונה.

פרוטוקול השימוע שמתעד אך באופן חלקי את השיחות עם העותר, מצ"ב ומסומן ע/2.

10. לאחר שלושת השימועים העוקבים, ניתן לעותר מכתב סירוב לבקשתו לחידוש תעודת זהות מן הטעם, שנמצא כי הוא מתגורר בכפר עקב ולא בעיר העתיקה. יוער, כי ההחלטה התקבלה מבלי שניתן לעותר להעלות את טיעונו באופן מסודר ביחס לטענות כנגדו וזאת טרם קבלת ההחלטה.

הודעת הסירוב מיום 29.11.10 מצ"ב ומסומנת ע/3.

11. זאת ועוד. הגב' קפילוטו הודיעה לעו"ד דיאמונד כי היא משנה את כתובתו של העותר במרשם האוכלוסין, לקלנדיה הירושלמית. זאת, באופן חד צדדי, בלי שביקש זאת. כאשר עו"ד דיאמונד ביקשה הסבר באשר למקור החוקי על בסיסו משנה הפקידה את כתובתו של תושב על דעת עצמה, השיבה זו כי היא "מכירה את הנהלים". עו"ד דיאמונד השיבה כי אקט כזה מנוגד לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, והפנתה למשל, לסעיף 19ה, לפיו ניתן לשנות פרט רישום רק לאחר שניתנת למבקש השירות הזדמנות להשמיע טענותיו ולהציג ראיותיו, ובלבד שהשינוי לא יושלם או יתוקן, אלא על פי תעודה ציבורית המעידה על אותו פרט. במקרה דנן לא ניתנה לעותר הזדמנות להעלות טענותיו באופן מסודר, אלא הוא נקרא למסכת של שלושה שימועים אד הוק בזה אחר זה לאורך מספר שעות, מבלי שהוצג בפניו טיעון מסודר ומבלי שהתאפשר לו להשיב באופן מסודר. לא רק זו, השינוי לא נעשה על פי תעודה ציבורית ובסתירה לדברי העותר בדבר מקום מגוריו. לאור האמור, מסרה הגב' קפילוטו כי היא לא משנה עדיין את הרישום, אולם "הזהירה" שבפעם

הבאה תעשה כן. הגב' קפילוטו סרבה להנפיק לעותר תעודת זהות מעודכנת על פי בקשתו, עם כתובתו בעיר העתיקה.

ד. מצוי הליכים

12. לאור האמור, כתבה עוה"ד דיאמונד ביום 12.12.10 למשיב השגותיה בדבר התנהלותו והפנתה את תשומת ליבו להיותה נוגדת את הוראות חוק מרשם האוכלוסין בנושא זה. במקביל פנתה עוה"ד דיאמונד לממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים בבקשה להעברת החומר בעניין העותר המצוי בתיק, ובפרט פרוטוקולי השימועים שנערכו, חומר חקירת המוסד לביטוח לאומי ונתוני מסוף המחסום בקלנדיה, בו לדברי המשיב עוברת אשתו של העותר לעיתים קרובות.

המכתב מיום 12.12.10 ללשכת המשיב מצ"ב ומסומן ע/4.

המכתב מיום 12.12.11 לממונה על חוק חופש המידע מצ"ב ומסומן ע/5.

13. בתשובה מיום 15.12.10, כתבה הגב' מלמד, ראש ענף בלשכת המשיב, כי לדעת המשיב העותר מתגורר עם אשתו בקלנדיה ולא בעיר העתיקה וכי הנכס בעיר העתיקה מושכר למשפחה אחרת ונטען ככתובת בני הזוג רק לצורך "שימור כתובת". הגב' מלמד מסבירה שטענת העותר כי הוא מתגורר בחלק הקרוי חוש הצמוד לדירה שבעיר העתיקה שלא מוכר לצורך ארנונה אינה מתקבלת – וזאת למרות המצב הידוע בעיר העתיקה, בה הבנייה צפופה ביותר, הבתים לעיתים מחולקים לחושות, שהינן יחידות דיור לא סטנדרטיות ולעיתים פיראטיות. הגב' מלמד ציינה כי באפשרות העותר לקבל תעודת זהות, בה ירשמו "פרטיו העדכניים".

תשובת מיום 15.12.11 המשיב מצ"ב ומסומנת ע/6.

14. בשיחת טלפון מיום 4.1.11, בין הגב' דוידאן הממונה על חוק חופש המידע של המשיב לעו"ד דיאמונד מהמוקד להגנת הפרט, נמסר כי אין ברשות המשיב נתונים מהמחסום וכי הגב' דוידאן תפנה את המוקד לפרטי ההתקשרות לבקשת הפרטים. כן מסרה הגב' דוידאן כי בשל קיום בקשה להתאזרחות משנת 2009, לא ניתן למסור מידע שעלול לפגום בקבלת החלטה בעניין זה. במכתב מיום 9.1.11 נכתב כי עוד לא התקבלה החלטה בעניינו של העותר וכי המשיב לא מעביר מידע "שעשוי לשבש את יכולת הרשות לבצע את תפקידה ולהגיע לחקר האמת". לגבי הנתונים שהתבקשו ממסופי המחשב במחסומים, נמסר כי הם אינם ברשות הרשות. למרות דברי הגב' דוידאן בשיחת הטלפון עם עוה"ד דיאמונד כי ימסרו פרטי ההתקשרות לקבלת המידע מהמחסום, הללו לא נמסרו.

תשובת הממונה על חוק חופש המידע של המשיב מיום 9.1.11, מצ"ב ומסומנת ע/7.

15. ביום 16.1.11 פנתה שוב עוה"ד דיאמונד לגב' דוידאן והסבירה כי התקבלה החלטה בבקשת העותר להתאזרחות כבר ביום 22.12.10, ולפיה בשל הצגת מסמכים כוזבים הוחלט לדחות את הבקשה להתאזרחות לעת עתה.

המכתב מיום 16.1.11 מצ"ב ומסומן ע/8.

16. בנוסף, עוד ביום 16.1.11, כתבה עוה"ד דיאמונד לגב' מלמד מלשכת המשיב כי המסמכים עבור הכתובת בקלנדיה הוגשו באשר לבית ההורים ולבקשת המשיב. מעבר לכך, היות ושתי

הכתובות מצויות בירושלים לא ברורה הטענה בדבר "שימור כתובת". עוד נטען במכתב, כי הניסיון לשנות את כתובתו של העותר בכפייה נעשה בניגוד לדין ולכללי המינהל התקין וכי על המשיב למסור לעותר את מלוא חומר הראיות העומד ביסוד בהחלטה.

המכתב מיום 16.1.11 מצ"ב ומסומן ע/9.

17. ביום 23.1.11 השיבה הממונה על חוק חופש המידע לפניית המוקד כי הבקשה להתאזרחות לא סורבה, אלא פשוט לא ניתן לאשרה, כאשר יש להם מידע סותר באשר לכתובת המגורים. לגבי נתוני המחסום, כתבה הגב' דוידאן כי המשיב לא הסתמך על נתונים אלה.

המכתב מיום 23.1.11 מצ"ב ומסומן ע/10.

18. בתשובה מיום 27.1.11, למכתב לעיל, ענה העותר באמצעות המוקד, כי ההודעה לפיה הבקשה לאזרחות נדחת לעת עתה איננה הודעת סירוב, שמה אותו במעגל שוטה, לפיו מחד בקשתו נדחתה (לעת עתה) ואיננה מאושרת ומאידך בשל קיומה לכאורה אין המשיב מוסר לו את המידע בעניינו. לעניין התיעוד ממחסום קלנדיה, הרי שבשימוע נמסר לעותר ולבאת כוחו באופן מפורש כי יש תיעוד במחשב לפיו אשתו של העותר עוברת במחסום מדי יום. הוסף, כי יש לראות בחומרה את אי הכללת דברים אלו בפרוטוקול ובהמשך לכך את ניסיון המשיב להתנער מהם ולהעלים מידע רלוונטי מהעותר.

התשובה מיום 27.1.11 מצ"ב ומסומנת ע/11.

19. במכתב מיום 2.2.11, שהתקבל במשרדי המוקד ביום 3.3.11, כתבה הגב' מלמד כי לעותר הובהר כי "כתובתו תשונה בהתאם לממצאים אשר עלו מבחינת בקשת איחוד משפחות מס' 58/06" (הבקשה של הורי אשתו של העותר עבור אשתו בהיותה ילדה של תושבי ישראל).

המכתב מיום 2.2.11 מצ"ב ומסומנת ע/12.

20. במכתב מיום 24.4.11 השיב העותר למשיב באמצעות המוקד להגנת הפרט, כי סירובו של המשיב להנפיק עבור העותר תעודת זהות עם כתובת מגוריו, תוך קביעה כי הכתובת תשונה חד צדדית, מהווה סירוב לבקשת העותר לכל דבר ועניין. העותר הצביע על הכשלים בהסתמכות על חקירת המוסד לביטוח לאומי, שהינה חקירה עקיפה שחלקה נעשה על ידי משרד חקירות פרטי, ללא פרוטוקול או תמלול החקירה, אלא על ידי סיכום של מי שכלל לא ערך אותה. כן ציין העותר את הבעייתיות בסירוב המשיב להציג בפני העותרים את הנתונים עליהם ביסס, בין השאר, את החלטתו בדבר מעבר אשת העותר במחסום קלנדיה, מעבר שממילא הוסבר על ידי העותר כי הינו נחוץ לשם ביקור משפחתם של בני הזוג.

המכתב מיום 24.4.11 מצ"ב ומסומן ע/13.

21. במכתב מיום 4.7.11, שהתקבל לאחר שני מכתבי תזכורת מהמוקד להגנת הפרט, הודיע המשיב כי הוא עומד על סירובו להנפיק לעותר תעודת זהות, על גביה רשומה כתובתו בעיר העתיקה. המשיב ציין, באופן משונה, כי בחקירת אחותו של העותר, נור, משנת 2006, היא טענה למגורים בדירה אחרת מזו הנטענת כיום. עוד מתייחס המשיב לחקירת המל"ל משנת 2009, שנערכה בנוגע לעניין אחר, בה נמסר ע"י השוכרים, כי העותר מגיע לדירה שלצדם בעיר העתיקה. מדברים כלליים אלה, מסיק המשיב, כי העותר אינו מתגורר היום בדירה וכי יש לתקן את הרישום לגביו כך שתכתב כתובת שונה מזו הנטענת על ידו.

ה. הטיעון המשפטי**סמכות פקיד המרשם – כללי**

22. חוק המרשם קובע, כי המשיב ופקידי הרישום הכפופים לו אחראים על ניהול מרשם האוכלוסין.

23. סמכות פקיד המרשם היא הסמכות שניתנה לו בחוק בלבד. בבג"ץ 2888/92 **גולדשטיין נ' שר הפנים** (1.9.97) נאמרו הדברים היפים גם לענייננו:

מאז פרשת פונק שלזינגר קבע בית המשפט העליון, וחוזר וקבע, כי 'תפקידו של פקיד רישום, על פי הפקודה הנ"ל, אינו אלא תפקיד של מאסף חומר סטטיסטי לצורך ניהול ספר התושבים, ושם סמכות שיפוטית לא ניתנה בידו' (שם, בעמ' 244 (השופט זוסמן)). על-כן, 'הפקיד חייב לרשום את שהאזרח אומר לו' (שם, בעמ' 249), אלא אם כן הדברים אמורים ב'אי-נכונות של רישום הגלויה לעין, והיא אינה מוטלת בספק סביר' (שם, בעמ' 243).

24. בענייננו נראה, כי פקיד המרשם נטל לעצמו סמכות מעין שיפוטית, שאינה מצויה בחוק או בהיגיון, ומנוגדת לכללי המשפט המנהלי, כפי שנראה להלן.

הסמכות לשנות כתובת במרשם

25. חוק המרשם מאפשר לפקיד הרישום לשנות מען ביוזמת התושב וביוזמתו של פקיד הרישום. יחד עם זאת, החוק קובע בפרוט התנאים בהם ניתן לעשות זאת. וזו לשון החוק:

תיקון רישום

19ד. מבלי לפגוע כאמור בסעיף 19ה או בסעיף 23, לא יתוקן רישום במרשם אלא לבקשת התושב שהרישום מתייחס אליו ועל פי תעודה ציבורית המעידה שהרישום לא היה נכון.

19ה. רישום על פי יזמת פקיד הרישום הראשי

(א) נוכח פקיד-הרישום הראשי כי פרט או שינוי של פרט החייב רישום לא נרשם או שרישומו או תיקון רישומו אינו שלם או עומד בסתירה לרישום אחר שבמרשם או לתעודה ציבורית, רשאי הוא, מיזמתו ולאחר שברר את הדבר ונתן לכל מי שהפרט מתייחס אליו הזדמנות להשמיע טענותיו ולהביא ראיותיו - לרשום את הפרט או את שינוי הפרט או להשלים או לתקן את הרישום ובלבד שרישום שנעשה על פי תעודה ציבורית לא ישונה, לא יושלם ולא יתוקן לפי סעיף-קטן זה אלא על פי תעודה ציבורית המעידה על אותו פרט. [...]

(ג) פקיד-הרישום הראשי או פקיד-רישום רשאי, אם ראה צורך דחוף לעשות כן, לרשום מיזמתו מענו של תושב, לשנותו או לתקנו, על אף האמור בסעיף-קטן (א), ובלבד שנתן לתושב הודעה מוקדמת של שבעה ימים.

(הדגשות שלי – ע.ל.)

26. בבג"ץ 9634/08 **מועצה אזורית חוף השרון נ' שר הפנים** (5.10.09) דן בית המשפט באופי הסמכות לפי סעיף 19ה(ג) וקובע שם בפסקה 26:

הסמכות הנתונה בסעיף 19ה(ג), זאת יש לזכור, סמכות פוגענית היא, והיא מביאה לשינוי במענו של אדם, שהשלכותיה שונות, בלא שביקש זאת ואף בלא בדיקה מקיפה ומעמיקה של נכונות הפרטים החדשים. משכך, יש לייחד את השימוש בסמכות זו אך לאותם מקרים שבהם קיימת חשיבות מיוחדת לשינוי ושלא ניתן להביא לשינוי המרשם ב"דרך המלך".

27. דרך המלך של תיקון רישום, הינה בקשה של התושב. יצויין, כי סעיף 19(ג)א מתיר לתושב לשנות מען על פי הודעה בלבד, ללא צורך בתעודה ציבורית.
28. גם אם בחר פקיד הרישום להפעיל את סמכותו לשינוי המרשם, הרי שאין בענייננו כל צורך דחוף לעשות כן. מדובר על שינוי של פרט משכונה אחת של ירושלים לשכונה אחרת. מהו הטעם הדחוף להפעיל את סעיף 19ה(ג)? בנסיבות דנן, פקיד המרשם אינו רשאי לפעול על פי סעיף 19ה(ג).
29. גם התנאים הקבועים בסעיף 19ה(א) הדן, בין היתר, בתיקון ביוזמת המשיב, לא התקיימו בענייננו. מענו של העותר היה רשום, המען לא עמד בסתירה לתעודה ציבורית, להפך, המען בעיר העתיקה הוא בחפיפה עם הממצאים של המוסד לביטוח לאומי, שהוא הגוף אליו האציל משרד הפנים את הסמכות בפועל לקבוע מקום מגורים והוא הגוף המקיים את החקירות בעניין.
30. לא זו אף זו, על פי סעיף 19ה(א) על המשיב לקיים בירור מקיף עם העותר, אשר יכלול בקשת ראיות טרם קבלת החלטה החורגת מבקשת התושב – וכן, מותנה התיקון היזום **בקיומה של תעודה ציבורית**, שלא קיימת בענייננו. ברי גם שאותו בירור, חייב להעשות באופן מקיף יותר מזה המתואר בסעיף 19ה(ג), אשר מדבר על תיקון דחוף.
32. הבירור שנעשה במסגרת השימועים הלא הוגנים מול העותר נסובו באופן מתעמר ובלתי רלוונטי, סביב מגורי העותר בעבר. העותר טען שגר תמיד בעיר העתיקה ולא עבר לבית בכפר עקב עם מי מבני משפחתו בשנות ה-90 של המאה הקודמת. המשיב התייחס לחומר חקירת אחיו של העותר על ידי המוסד לביטוח לאומי בשנת 2009, לפיו, נמסר על ידי בני משפחה, כי הם מתגוררים בבית שבכפר עקב, מבלי לציין כי העותר עצמו מתגורר שם. ברי, כי לויכוח היסטורי זה אין כל משמעות באשר השאלה הרלוונטית היא היכן מתגורר העותר היום (ובעת הגשת הבקשה לחידוש תעודת הזהות אצל המשיב) והאם מותר למשיב לקבוע על פי התשתית החלקית אותה הציג כי העותר מתגורר בכתובת אחרת בירושלים? האם מותר למשיב לשנות את הכתובת מיוזמתו, ללא תשתית ראייתית משמעותית לסברותיו, כאשר העותר מתנגד לכך ומתכחש לכתובת הנטענת על ידי המשיב?

חובות המשיב בהפעלת סמכותו

33. בהיותו נאמן הציבור על המשיב, עת הוא נתקל בחשד לרישום שגוי במרשם, לפעול לבירור המצב. כמתואר, חוק מרשם האוכלוסין קובע מפורשות כיצד יש לפעול בנסיבות אלו ועל המשיב להפעיל את סמכויותיו על פי חוק זה:

בסבירות, ביושר, בטוהר לב ובתום לב. אסור לה למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב או להימצא במצב של ניגוד ענינים. עליה לקיים את כללי הצדק הטבעי. קיצורו של דבר עליה לפעול בהגינות. (בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 746).

34. ככל רשות מינהלית, חלה על המשיב חובת ההגינות. חובת ההגינות היא חובה מחמירה :

חובת ההגינות המינהלית – שיסודה במעמדה של הרשות כנאמנה כלפי הציבור – מחמירה יותר מחובת תום הלב הנדרשת מן הפרט. המידה המחמירה חלה בין אם פועלת הרשות בתחום המשפט האזרחי ובין אם היא פועלת בתחום המשפט ציבורי. (בג"ץ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 853, 860).

35. בהפעילו את שיקול דעתו אין המשיב רשאי לפעול מכוח השררה בלבד ללא התחשבות במגבלות המוטלות עליו מכח הדין. על משמעותה של השרירות עמד השופט שמגר :

כפשוטו ובעיקרו מתייחס ביטוי זה, לפי השקפתי, למעשה שנעשה על-ידי רשות, מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שלפניה, תוך הסתמכות על כוחה השלטוני ותו לא. לא המירמה שולטת בכיפה במעשה השרירות אלא העדר התחשבות וחוסר תשומת הלב. (בג"ץ 376/81 לוגסי נ' שר התקשורת, פ"ד לו(2) 449, 460. ר' גם: ר' הר-זהב, המשפט המינהלי הישראלי, ירושלים, תשנ"ז, 438).

36. בהפעילו את שיקול דעתו מחוייב המשיב לפעול בתום לב :

מקובל עלי כי העדר תום הלב משמעותו מירמה, חוסר יושר או כוונת זדון הכוללת כמובן גם כוונה להרע... דוגמה אחרת מתגלמת במקרה, בו מתכוון בעל הסמכות להשיג מטרה, אשר שונה מזו, אשר לפי ידיעתו ואמונתו צריכה לשמש אותו בעת שיקוליו. הווה אומר, המירמה מתהווה כאשר יש שוני בין הטעם הגלוי, בעטיו נופלת החלטה פלונית, לבין הטעם האמיתי הנסתר; כאשר הרשות הנותנת את הטעם, המהווה הסוואה או כיסוי חיצוני לכוונה הנסתרת האחרת, יודעת אל נכון, כי אין זהות בין הדברים שבפה לבין אלו שבלב, הרי לפנינו דוגמא אופיינית להעדר יושר או מירמה. (השופט שמגר, עניין לוגסי, עמ' 459).

37. בענייננו, הסתמך המשיב על נתונים עקיפים בלבד, קיבל החלטתו באופן מנוגד לתיעוד ציבורי – קביעת המוסד לביטוח לאומי שנותרה בעינה לאחר אותן חקירות תושבות עקיפות עליהן מתבסס המשיב. המשיב ביטל במחי יד וללא ביסוס את הסברי העותר לתהיות השונות של המשיב, ומוסר לעותר חומר עובדתי חלקי מתוך החומר עליו מבוססת ההחלטה. באופן מעורר חשש, השיקולים והתכלית ליוזמת המשיב לשנות את כתובת העותר, אשר מימושה כלל בקשת המשיב לקבל חומר חקירה על אחיי העותר מגוף אחר, המוסד לביטוח לאומי, וקבלת נתונים ממחסום קלנדיה – לא נחשפו מעולם.

38. למשיב אסור לשיקול שיקולים זרים או לפעול למען מטרה זרה "על כן, חייב שיקול הדעת השילטוני לקחת בחשבון אותם שיקולים, הנופלים לדל"ת אמותיו של החוק המסמך אותו להפעיל שיקול דעת. שיקול החורג ממטרותיו של החוק המסמך הוא שיקול זר, ועל כן פסול, ואין הרשות רשאית להתחשב בו." (בג"ץ 953/87, 1/88 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 302). פעולה של הרשות המבוססת על מטרות או על שיקולים הזרים לחוק המסמך נחשבת לפעולה מחוץ לתחום סמכותה של הרשות ודינה בטלות.

חריגה מסמכות

39. עקרון חוקיות המינהל דורש כי לגבי כל פעולה מנהלית ניתן יהיה להצביע על מקור סמכות הקבוע בחוק או מכוח החוק. רשות מינהלית, ובכלל זה המשיבים, רשאית לפעול אך ורק על פי הסמכויות שהעניק לה הדין וכל דבר החורג מגבולות החוק בטל ומבוטל הוא (ultra vires):

ביותר, אלא בהתאם לחוק בלבד. הכנסת היא הרשות המחוקקת, והיא אשר מסמיכה את מוסמכיה, אם רצונה בכך, לעשות לאיש כדרכיו וכפרי מעלליו. בהעדר הסמכה כזאת מאת המחוקק, לא ההגיון ולא הכורח ולא אהבת המולדת ולא שום שיקול אחר, יהא אשר יהא- מצדיקים עשיית דין על דעת עצמו ושליטת זכות הזולת." (השופט ח' כהן בע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט (3) 365).

40. המשיב הורה לפקידים הכפופים לו שלא להנפיק לעותר תעודת זהות חדשה עם כתובתו ושמה לשנות את הכתובת באופן יזום, ללא בסיס עובדתי מהותי, מטעמים זרים, תוך הפעלת מינהל בלתי תקין. בעשותו כן, בנסיבות דנן, חרג המשיב מגדר סמכויותיו על-פי חוק מרשם האוכלוסין וחוק האזרחות, ודין החלטתו המבוססת ככל הנראה על מדיניותו, להתבטל.

41. יפים לענייננו דברי ברוך ברכה בספרו "המשפט המינהלי":

"משגיבשה לעצמה הרשות מדיניות – הבאה לביטוי בהנחיותיה- להפעלת סמכותה, על שיקול הדעת הגלום בה, מיועדת אותה מדיניות... להנחות את הרשות באשר ליישומו של אותו שיקול דעת במקרה נתון. מכאן ברור, שהמדיניות חייבת להיות בדל"ית אמותיו של הדין המסמיך ולשקף את מטרת המחוקק בהענקת הסמכות. הנחיה עצמית על ידי מדיניות בלתי תקפה תוביל, כמובן, לאקט מינהלי חסר תוקף, ומכאן שאין להזדקק לה. ואכן כאשר מדיניות הרשות מובילה לאותו אקט, יבחן בית המשפט אם תקפה היא, שאם לא כן יקבע את בטלותה." (ב' ברכה, משפט מינהלי, כרך שני, ירושלים, תשנ"ו, עמ' 249).

1. הפגיעה בעותר כתוצאה מהתערבותה השרירותית של המדינה לשנוי כתובתו

42. ביתו של העותר, אדמתו, מולדתו בירושלים. הוא גר בעיר העתיקה. הוא זכאי להתייחסות שוויונית, על פי החוק והנהלים. הוא זכאי לביטחון ויציבות. הוא זכאי לחופש תנועה בארצו ויכולת הזדהות, אותן מקנה תעודת זהות עדכנית. הוא זכאי לקבל שירות מהמשיב. התנהלות המשיב מרעידה את הקרקע עליה יושב העותר. מניעי המשיב להתנהלותו העיקשת מסתוריים כל כך. והעותר, כמוהו תושבים רבים מירושלים המזרחית, כבר למוד סבל ורווי חרדה הנובעת מיחס משרד הפנים למעמדו.

43. בענייננו, החלטת המשיב לשנות את כתובתו של העותר בכפייה, בניגוד לכתובת הנטענת והמוכחת על ידו, עומדת בניגוד להוראות חוק מרשם האוכלוסין, מהווה התנהלות דורסנית של המשיב הנעשית על דרך של מינהל בלתי תקין, ומטעמים זרים ומסתוריים. העותר נפגע מיחס מתעמר של המשיב, בדיוק באחד האדנים הרגישים ביותר לחייו של אדם ביתו, מבצרו.

44. החלטת המשיב פוגעת בכבודו של העותר המעוגנות כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, באשר היא מפלה אותו מתושביה האחרים של מדינת ישראל בעניינם לא מנהלת המדינה

חקירה קדחתנית לשם שינוי כתובתם מרחוב אחד למשנהו באותה העיר. היא פוגעת בחופש התנועה של העותר, אשר נמנע מממנו להחזיק בתעודת זהות מתוקנת שכתובתו מתנוססת על גביה. היא מתייגת את העותר כשקרן ע"י מדינתו וככזו היא משפילה עד עפר.

45. כידוע, אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו. החלטת המשיב אינה עומדת בדרישה, באשר הסמכות לתיקון כתובת באופן יזום שבחוק כפופה למגבלות שאינן מתקיימות במקרה זה. גם מסיבה זו דינה של החלטה להתבטל.

46. החלטתו האגרסיבית של המשיב כי כתובתו של העותר היא לא כתובתו, האשמת העותר במסירת כתובת כזב, אף שמדובר בביתו החוקי, וכפיית שינוי כתובת על העותר, על בסיס ראייתי רעוע אותו קושש המשיב במאמץ רב, מהווה שלב נוסף ומסוכן במסכת ההתעמרות של המשיב בתושבי ירושלים המזרחית, אשר מתבטאת בתנאים הקשים בלשכתו, גם לאחר מעבר הלשכה למשכנה החדש, במארג סבוך של כללי מדיניות, משתנה תדיר, וביחס המנוגד לחלוטין למינהל תקין של פקידי המשיב, כמתואר בחלק העובדתי שלעיל.

לסיכום

47. העותר מסר למשיב שוב ושוב, כי הוא אינו מסכים לשינוי כתובתו באשר מקום מגוריו הוא בעיר העתיקה.

48. מהמקובץ עולה, כי החלטת המשיב לחדול ממתן שירותים לעותר על מנת לכפות עליו לשנות את כתובתו ולחלופין לשנות את הכתובת בכפייה - נעשית בניגוד לדין, בחוסר הגינות ובחוסר סבירות קיצונית.

49. יש להורות למשיב לחדש את תעודת הזהות של העותר כאשר כתובת מגוריו רשומה ככתובתו שבעיר העתיקה ולחדול לאלתר מהתייחסותו הבריונית לתושבי המדינה.

אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבל את העתירה, ולחייב את המשיב בתשלום הוצאות העותרים ושכ"ט ע"ד.

היום: 2.10.11


 עדי לוסיגמן, ע"ד
 ב"ל העותרים