



**המוקד להגנה הפרטית**  
**HAMOKED** Center for the Defence of the Individual  
**המוקד - مركز الدفاع عن الفرد**

תאריך: 9.1.2008  
בתשובה נא לציין: 31490

לכבוד

**בפקס: 02-6294860**  
**ובדואר רשום**

מר יעקב גנות, מנהל מינהל האוכלוסין  
רחוב הלל 24  
ירושלים

שלום רב,

**הנדון: החלטת הממשלה מס' 2492 – היתרי שהייה זמניים לתושבי הגדה המערבית השוהים בירושלים המזרחית תקופה ממושכת ללא אשרה**

1. ביום 13.12.2007 התפרסמה בעיתון "אלקודס" מודעה מטעם משרד הפנים. המודעה קוראת לתושבי הגדה המערבית, המתגוררים בירושלים ללא היתר ברציפות מלפני 31.12.1987 ועד היום, להגיש בקשות למתן היתרי שהייה זמניים. המודעה הפנתה להחלטת הממשלה מס' 2492, שהתקבלה ביום 28.10.2007 ואשר לא פורסמה קודם לכן (להלן: **ההחלטה** או **החלטת הממשלה**). כמי שמטפל זה שנים בעניין מעמדם של תושבי ירושלים המזרחית, מבקש המוקד להגנת הפרט להציג להלן מספר הסתייגויות באשר להחלטה ולאופן בו היא צפויה להיות מיושמת.

החלטת הממשלה, הפרסום בעיתון אלקודס ותרגומו לעברית מצ"ב, מסומנים א, ב ו-ג בהתאמה.

2. בתחילת דברינו, ברצוננו לציין בסיפוק את האפשרות שתינתן למי ששוהים בירושלים זמן רב, ואשר העיר מהווה את מרכז חייהם לכל דבר ועניין, לשהות בירושלים בהיתר. אמנם, מדובר בהיתר שהייה זמני, שאינו מהווה מעמד מכל סוג שהוא, ואף אינו מקנה זכויות סוציאליות וזכות לביטוח בריאות. מדובר גם, כפי שנפרט להלן, במספר מצומצם של אנשים שיוכלו לענות לקריטריונים הנוקשים שנקבעו לקבלת ההיתר.

ובכל זאת, החלטת הממשלה לאפשר לאותם אנשים לקבל ולו היתר זמני, משקפת את ההכרה בכך שכל הפרדה בין תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית לבין אחיהם המתגוררים בחלקים אחרים של הגדה המערבית, הינה מלאכותית ובמידה רבה – בלתי אפשרית. גם

ההכרה, המצוינת בסעיף ב (1) להחלטה – לפיה חומת ההפרדה באזור ירושלים פוגעת באופן ממשי במרקם חייהם של תושבים ומונעת או מכבידה מאוד על אפשרותם לקיים קשר עם שטחי הגדה – ראויה לציון.

3. כאמור, ההחלטה איננה חפה מפגמים. אין מדובר בבעיות קוסמטיות, הניתנות לתיקון על ידי מי מפקידי משרדי הפנים אשר יישמו בפועל את ההחלטה. מדובר בפגמים העומדים בבסיס ההחלטה, המעמידים בסימן שאלה את כנות כוונותיהם של מנסחיה, עד כדי כך שלא ברור האם ביקשו לסייע לאותם שוהים ללא אשרה או, חלילה, להרע את מצבם. נפרט זאת.

#### ביטול מתן מעמד קבע

4. **סעיף א להחלטה** קובע כדלקמן:

שר הפנים לא יעניק רישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לתושב אזור יהודה ושומרון (איו"ש) השוהה בישראל שלא כדין, אשר מבקש רישיון ישיבה בישראל על בסיס טענה כי מרכז חייו היה בירושלים המזרחית, בשטח שהוחל עליו בשנת 1967 השיפוט, המשפט והמינהל של מדינת ישראל (להלן - מזרח ירושלים), עובר לחודש יוני 1967, אף שלא התפקד במפקד 1967 כתושב מזרח ירושלים.

סעיף זה הוא בבחינת חזרה של משרד הפנים ממדיניותו שנהוגה היתה עד כה.

כידוע, תושבי ירושלים המזרחית, שהתפקדו במפקד האוכלוסין בשנת 1967, קיבלו מעמד של תושבי קבע בישראל. עם זאת, מדיניותו של משרד הפנים עד להחלטת הממשלה הנוכחית, היתה להעניק מעמד של **תושב קבע** גם למי שלא התפקד בירושלים באותו מפקד, אך הוכיח כי התגורר בעיר דרך קבע ערב המפקד, והוא ממשיך להתגורר בירושלים באופן רציף מאז שנת 1967 (לעניין זה, ראו למשל: בג"ץ 3652/96 אבו סעד ואח' נ' המפקד הצבאי - איזור הגדה המערבית, דינים עליון, כרך עג 221 (2005); עע"ם 10811/04 סורחי נ' משרד הפנים, פ"ד נט(6), 411 (2005); עת"מ (ירושלים) 834/06 שקיראת ואח' נ' שר הפנים, תק-מח 2007(3), 11658). הרציונל של אותה מדיניות ברור – להימנע מפגיעה שרירותית במי שמסיבות שונות לא התפקדו באותו מפקד, על אף שהיו, עוד בתקופה הרלוונטית, תושבי ירושלים המזרחית, לכל דבר ועניין. כך, יכלו אותם תושבים – גם אם לאחר מאבקים משפטיים מייגעים – לקבל מעמד של קבע, ונמנעה אפלייתם לרעה, בהשוואה למי שהתפקדו במפקד.

5. החלטת הממשלה מבטלת אפוא את מדיניותו הקודמת של משרד הפנים, ולא מאפשרת עוד לאותם אנשים לקבל מעמד של קבע, וזאת אף אם עמדו בנטל ההוכחה להראות כי התגוררו בתחום ירושלים משנת 1967 ועד היום.

6. אמנם, לרשות מינהלית עומדת הזכות לשנות ממדיניותה ומההנחיות להפעלת שיקול דעתה שקבעה לעצמה, אולם זאת רק כאשר קיימים טעמים לאותו שינוי, העומדים במבחן הסבירות, טעמים הנקיים משיקולים זרים.

רשות ציבורית המתווה לעצמה קווי פעולה או כללים בעניין אופן הפעלת סמכויותיה איננה יכולה לסטות מן הקווים והכללים שגיבשה וקבעה לעצמה, אלא אם כן קיימים טעמים סבירים לכך העומדים במבחן הביקורת האובייקטיבית, שהרי גם בכך אחד הביטויים של השוויון בפני החוק. (בג"ץ 47/91 ניימן נ' פרקליטת המדינה, פ"ד מה(2), 872, עמ' 876).

פרופ' י' זמיר קבע בהקשר זה :

ההנחה היא שהרשות תפעל לפי ההנחיות, והנחה זו יוצרת ציפייה מוצדקת שכך תפעל הרשות. אם, בניגוד לציפייה זו, הרשות סטתה מן ההנחיות, יש מקום לחשש שמא נגרמה הסטייה על-ידי שיקולים זרים או פגם אחר. חשש זה יכול להספיק כדי לערער על חזקת החוקיות. (י' זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', עמ' 787).

7. במקרה דנן, קשה להצביע על טעם סביר כלשהו, שיצדיק מתן היתר שהייה ולא מעמד של קבע כפי שהיה עד כה. שהרי משרד הפנים מאפשר לאותם אנשים לקבל היתר שהייה, וזאת לאחר שהוכיחו, תוך המצאת מסמכים רבים ועדויות אחרות, כי הם מתגוררים בירושלים זה שנים רבות. ההחלטה כי בסופו של יום יינתן להם רק היתר שהייה זמני לא "תחסוך" ממשרד הפנים את הבדיקות הרבות לקביעת מרכז החיים של אותם אנשים בשנת 1967. מדוע לא יקבלו אותם אנשים, בסופו של ההליך המייגע, מעמד של תושבי קבע?

יצוין, כי מתן מעמד של קבע בישראל, בוודאי במקרים מעין אלה, צריך להיות אינטרס של משרד הפנים עצמו. שהרי עסקינן במי שמתגוררים בירושלים כבר למעלה מארבעה עשורים, ואין חולק כי קשרו את חייהם למקום, או למצער – נכפה עליהם אותו קשר בשל חומת ההפרדה שניתקה אותם מהגדה המערבית. הכנסת מעט יציבות בחייהם, יציבות שתושג על ידי מעמד המאפשר זכויות סוציאליות, נגישות לטיפול רפואי, ותנועה חופשית, יחסית – הינה אינטרס של כל מדינה האמונה על רווחתם של הנתונים לשליטתה.

8. יצוין, כי משיחות שערך המוקד להגנת הפרט עם פקידי משרד הפנים, האמונים על יישום ההחלטה, עולה כי משרד הפנים מתכוון ליישמה לא רק מכאן ואילך, אלא גם באופן רטרואקטיבי. כלומר, גם מי שבקשותיהם למתן מעמד של קבע כבר מטופלות אצל משרד הפנים, או מצויות במהלך הליך משפטי, יוכלו לקבל לכל היותר היתרי שהייה זמניים (על פי סעיף ב' החלטת הממשלה). בנוסף, הטיפול באותם אנשים ייפסק, והם ייאלצו להגיש בקשה חדשה, על פי ההסדר החדש.

הפריבילגיה העומדת לרשות לשנות ממדיניותה הינה צופה פני עתיד. רק בהתקיים טעמים מיוחדים מוסמכת הרשות לפעול למפרע. חזקה זו נדרשת למען עיקרון שלטון החוק וההגנה על זכויות האדם (ראו: בג"ץ 135/75 סאי-טקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל (1) 673; י' זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', עמ' 976).

9. הנה כי כן, החלטת הממשלה לבטל את האפשרות של מי שלא התפקדו במפקד בשנת 1967, אולם חיים בירושלים מאז, לקבל מעמד של תושבי קבע – עומדת בניגוד למושכלות יסוד

במשפט המינהלי. סטייה ממדיניות רבת-שנים, בייחוד שהדבר נעשה באופן רטרואקטיבי ומפלה, איננה יכולה לעמוד, בהיעדר טעמים מיוחדים וסבירים. כפי שראינו, טעמים כאלה אינם קיימים במקרה שלפנינו, או למצער – אינם נהירים לנו. כאשר לא ניתן להצביע על הסבר סביר להחלטתה של רשות מינהלית, עולה מיד החשש כי נשקלו שיקולים שאינם מן העניין. האם גם במקרה דנן עומדת בבסיסה של מדיניות הממשלה תכלית דמוגרפית, תכלית שמטרתה למנוע הכללתם של מי שאינם יהודים במרשם האוכלוסין הישראלי?

#### **קביעת תאריך יעד שלאחריו לא תתקבלנה בקשות**

10. סעיף 4 להחלטת הממשלה קובע כי בקשות לקבלת היתר שיוגשו לאחר יום 30.4.2008 – לא יתקבלו. גם תכליתו של סעיף זה איננה ברורה. שהרי עסקינן בבקשות שייבדקו באופן אינדיבידואלי, הן בבחינת מרכז החיים של המבקש, והן באשר לבדיקות גורמי הביטחון. זאת, בדומה לבקשות אחרות לקבלת מעמד או היתר המוגשות למשרד הפנים. מאחר שהבקשות לא ייבדקו כמקשה אחת, מדוע לקבוע תאריך שלאחריו לא ייבדקו בקשות חדשות?

11. קביעת תאריך היעד – בוודאי תאריך כה קרוב – תכביד מאוד על מגישי הבקשות. כפי שנראה להלן, הדרישות בהן אמורים אותם המבקשים לעמוד, בכל הנוגע להמצאת מסמכים ואישורים שונים, הן רבות ולא פשוטות כלל. עמידה באותן דרישות, הכוללת את איסוף המסמכים והמצאת האישורים הרלוונטיים – עשויה לארוך חודשים ארוכים. יתכן אפוא שלגבי רבים מהמבקשים הפוטנציאליים – הגבלת הזמן היא דרישה שלא ניתן לעמוד בה.

12. כמובן שהגבלה זו תפגע בכל מי שמסיבה זו או אחרת לא שוהה בימים אלה בירושלים, על אף שירושלים היא מרכז חייו, לכל דבר ועניין, במהלך עשרים השנים האחרונות, או שלא נחשף לפרסום בעיתונות מסיבה אחרת (והרי לא כל תושב קורא את אלקודס). יתכן שאותם אנשים כלל לא ידעו כי עומדת בפניהם הזדמנות חד-פעמית לקבל היתר שהייה, הזדמנות שתתפוגג לה לאחר יום 30.4.2008. אם אנשים אלו עומדים בקריטריונים – מדוע שתישלל מהם הזכות המהותית רק על בסיס מועד הפניה?

13. הנה כי כן, גם להגבלה זו אין, על-פניו, הסבר הגיוני. גם כאן מתקבל הרושם, שתחת המטריה של החלטה שנועדה להיטיב עם אותם אנשים, נכנסות עוד ועוד הגבלות, שמטרתן לעקר את ההחלטה מתוכן.

#### **המסמכים אותם יש לצרף לבקשה לקבלת היתר**

14. האמור לעיל נכון, במידה רבה, גם למסמכים ולאישורים אותם יש לצרף לבקשות לקבלת היתר שהייה. נקבע כי רק לאחר המצאת כל המסמכים הנדרשים – תטופל הבקשה. מדובר ברשימה ארוכה מאוד של מסמכים, אשר כוללת, בין היתר, מסמכים המוכיחים את הטענה כי המבקשים מתגוררים בתחום ירושלים ברצף לפחות משנת 1987 ועד היום. הדרישה להמצאת מסמכים, לשם הוכחת קיומו של מרכז חיים בירושלים – איננה, כשלעצמה, בלתי סבירה. עם זאת, על הדרישה להיות מידתית. הוכחת מגורים בירושלים עשרים שנה אחורה ולמעלה מכך עלולה להיות קשה ומסובכת ממילא, והתעקשות על כל חוזה שכירות או רכישת דירה למשך תקופה כה ארוכה ברצף היא דרישה המקשה יתר על המידה על המבקשים.

מדובר אף בסטייה מ"כלל הראיה המינהלית", לפיו די כי הרשות המינהלית, בבואה לקבל החלטה, תסתמך על ראיות שאדם סביר היה רואה אותן כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליהן (ראו למשל: בג"ץ 2394/95 מוצ'ניק נ' משרד הפנים, פ"ד מט(3) 274; בג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 337). התעקשות על כל מסמך ומסמך, בייחוד כאשר מדובר במסמכים המתייחסים לעבר הרחוק, עומדת אפוא בניגוד לכלל זה.

15. לבקשה לקבלת היתר יש לצרף גם תצלום אוויר, חתום על ידי מנהל מרחב ירושלים מהמרכז למיפוי ישראל. מדובר בדרישה מכבידה ויקרה, שאיננה מחויבת המציאות. מבירור שערך המוקד להגנת הפרט, עולה כי על מנת להוציא את התצלום, יש תחילה לפנות לסניף המרכזי של המרכז למיפוי ישראל, הנמצא בתל-אביב. לאחר הוצאת האישור בסניף המרכזי, יש לקבל אישור על התצלום ממנהל מרחב ירושלים של המרכז למיפוי. סך כל ההליך עשוי לעלות למבקש למעלה מ-500 ₪, לכל הפחות. במקרים בהם נדרש יותר מתצלום אחד (על פי דרישה המועלית מידי פעם על ידי משרד הפנים) העלות עשויה להיות כפולה.

נציין, כי המצאת תצלום אוויר נדרשת, ככלל, כאשר קיים ספק באשר למיקומו של בית מסוים בתחום המוניציפאלי של ירושלים. מדובר אפוא במקרים ספציפיים ביותר, כאשר הבית שבנדון מצוי בסמוך לגבול המוניציפאלי של העיר. הצבת הדרישה כתנאי לטיפול בכל בקשה ובקשה גם כאשר אין ספק כי מדובר בבית הנמצא בתחומי העיר, היא מיותרת, מכבידה מאוד על המבקש, וכאמור – יקרה.

16. עלות הוצאתו של תצלום אוויר מתוספת לתשלום שיש ממילא לשלם לעורך דין, על מנת שיטפל בבקשה. במהלך הכנת הבקשה להגשה למשרד הפנים, מחויב המבקש להחתים עורך דין על המסמכים כנאמנים למקור וכן להחתימו על תצהירים שונים. כך, לדרישה להמציא מסמכים רבים, מההווה ומעבר הרחוק, דרישה המכבידה כשלעצמה, מצטרפות דרישות נוספות, שעלותן גבוהה. כל זאת, רק כתנאי סף לטיפול בבקשה.

#### 17. לאור כל האמור לעיל, נבקשכם כדלקמן:

א. ההחלטה לשלול את האפשרות ממי שהוכיחו כי התגוררו בתחום ירושלים משנת 1967 ועד היום לקבל מעמד של קבע – תבוטל. זאת, הן באשר לבקשות המטופלות כיום, והן באשר לבקשות שיוגשו בעתיד לבוא.

ב. ניתן יהיה להגיש את הבקשות לקבלת היתר בכל עת, ולא רק עד ליום 30.4.2008.

ג. הטיפול בבקשה לא יותנה בהגשת כל המסמכים המבוקשים. ניתן יהיה לאשר את הבקשה גם בהיעדר כל "מסמכי מרכז החיים", ובייחוד אותם מסמכים המתייחסים לעבר הרחוק (ובלבד, כמובן, שהמבקש יצליח להוכיח, במבחן הראיה המינהלית, שהתגורר בעיר לפחות משנת 1987 ואילך). כן תבוטל הדרישה להמציאת תצלום אוויר, אלא במקרים מיוחדים, כמצוין לעיל.

ד. החלטת הממשלה, שלא תורגמה עד כה לערבית, תתורגם, והתרגום יפורסם לציבור הרחב, מיידית, לאור קוצר הזמן.

18. אודה להתייחסותכם בהקדם.

בכבוד רב,  
יותם בן הלל, עו"ד

העתקים:

ח"כ מאיר שטרית, שר הפנים  
עו"ד מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה  
עו"ד דניאל סלומון, לשכת היועץ המשפטי, מינהל האוכלוסין  
יוסי אדלשטיין, מנהל האגף לזרים, מינהל האוכלוסין  
הגב' טובה עמדי, לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית  
הגב' חגית וייס, לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית