

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

1. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברג
עמותה רשומה, מרחוב אבו עוביידה 4, ירושלים
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
עמותה רשומה, מרחוב כנפי נשרים 64, ת.ד. 35401, ירושלים
3. רופאים לזכויות אדם
עמותה רשומה, מרחוב אלנבי 97, תל-אביב
4. אב"י - האגודה הבינלאומית לזכויות הילד-ישראל
עמותה רשומה, מרחוב עזה 42, ירושלים
5. המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית
עמותה רשומה, מרחוב כורש 6, ירושלים
6. מאנכו, ת.ז. תושבת ירושלים
7. סאייד ת.ז., תושב ירושלים
8. סייד, ת.ז. תושבת ירושלים
9. אבו כנפר, ת.ז., תושב ירושלים
10. חדאד, ת.ז., תושב ירושלים
11. חדאד, ת.ז. תושבת ירושלים
12. סנדוקה, ת.ז. תושבת ירושלים
13. רג'אבי, ת.ז. תושבת ירושלים
14. משני, ת.ז. תושבת ירושלים
15. עמירה, ת.ז. תושבת ירושלים
16. עווידאת, ת.ז. תושבת ירושלים
17. עווידאת, ת.ז. תושב ירושלים
18. זרו, ת.ז. תושבת ירושלים
19. גרייב, ת.ז. תושב ירושלים
20. גרייב, ת.ז. תושבת ירושלים

כולם על-ידי ב"כ עוה"ד אליהו אברם
מהמוקד להגנת הפרט
רחוב אבו עוביידה 4, ירושלים 97200
טל: 02-6283555; פקס: 02-6276317

ועל-ידי ב"כ עוה"ד לאה צמל
מרחוב אבו עוביידה 2, ירושלים 97200
טל: 02-6273373; פקס: 02-6289327

העותרים

נגד

שר הפנים

המשיב

משרד הפנים, הקריה, ירושלים

עתירה למתן צו-על-תנאי וצו ביניים

מוגשת בזה עתירה לצו-על-תנאי, המופנית אל המשיב, והמורה לו לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא יבטל את החלטתו לשלול את מעמדם של העותרים 6 עד 20 וילדיהם כתושבי קבע בישראל.

ב. מדוע לא יימנע מלבטל את מעמדם של תושבי ירושלים, בעלי רשיונות לשיבת-קבע בישראל, אלא לאחר שגילה בפניהם את היסודות העובדתיים לביטול מעמדם או לפקיעתו, וקיים הליך של שימוע בעניינם אשר יוכל להתקיים בעל-פה.

ג. מדוע לא יימנע מלפעול על פי תקנות 11(ג) סיפא ו-11א' לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, בדבר פקיעת רשיון לשיבת-קבע של אדם שהשתקע במדינה מחוץ לישראל, בקשר לתושבי מזרח ירושלים, אשר העתיקו בעבר את מקומות מגוריהם לאזורים שבשליטתה של מדינת ישראל, וכן בקשר לתושבי מזרח ירושלים ששומרים על זיקתם לישראל ואינם נעדרים ממנה במשך תקופה רצופה העולה על שבע שנים; או לחלופין, מדוע לא יוכרזו תקנות אלו כבטלות.

ד. מדוע לא יימנע מלבטל את מעמדם של תושבי ירושלים, בעלי רשיונות לשיבת-קבע בישראל, אלא לאחר שיגבש כללים, נהלים וקריטריונים חדשים, אשר ינחו אותו בעניין זה, ולאחר תקופת מעבר סבירה מיום פרסומם ברבים.

ה. מדוע לא יימנע מלבטל את מעמדן של תושבות ירושלים, בעלות רשיונות לשיבת-קבע בישראל, שנישאו לבני-זוג זרים ונבצר מהן, בשל מדיניותו של המשיב עד לחודש מרץ 1994, להקים את משפחותיהן עם בני זוגן בישראל, ולאחר שהמשיב שינה את מדיניותו ב-1994 ואיפשר לראשונה איחוד משפחות לנשים ירושלמיות עבור בני-זוגן, הן חזרו והשתקעו עם משפחותיהן בירושלים והגישו בקשות לאיחוד משפחות עבור בני-זוגן.

ו. מדוע לא יאשר את הבקשות לשיבת קבע בישראל לצורך איחוד משפחות, אשר הגישו העותרות 6, 12, 13, 14, 15, 16 ו-18 עבור בני-זוגן; או לחלופין, מדוע לא יחדש את הרשיונות לשיבה בישראל אשר הנפיק המשיב לאותם בני-זוג, עד לקבלת תושבות קבע על ידם.

בקשה לצו ביניים

כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ביניים, המורה למשיב כי יימנע מהוצאת העותרים 6 עד 20 ובני זוגם וילדיהם מישראל עד למיצוי ההליכים בעתירה זו.

ואלה נימוקי העתירה:

עניינה של עתירה זו הוא ביטול מעמדם של תושבי ירושלים שמרכז חייהם בישראל, המביא לשלילת מלוא זכויותיהם ויביא לגירושם ממולדתם ומקום מגוריהם. עתירה זו נועדה לבטל מדיניות חדשה וקיצונית המולידה עיוותים קשים, והופכת את תושבי ירושלים, המושרשים בה והיושבים בה הלכה למעשה, למהגרים בלתי חוקיים ומשוללי כל זכויות בעיר-מולדתם. ביטול מעמדם של תושבי ירושלים - העותרים ושכמותם - נעשה תוך הפרה בוטה של כללי הצדק הטבעי, ללא תשתית עובדתית, תוך סטייה חדה מנהלים בני שלושה עשורים, ובמטרה פסולה המנוגדת למדינת חוק ולערכי שוויון.

1. העתירה מורכבת מחמישה חלקים:

א. המדיניות והנהלים עד לשנת 1995 (עמ' 4): תיאור של המדיניות והנהלים של משרד הפנים מתחילת שנות השבעים ועד ל-1995, בדבר יציאת תושבי מזרח ירושלים לחו"ל, שובם ושמירת מעמדם, וכן בעניין מניעת איחוד משפחות מנשים תושבות ירושלים עד ל-1994.

ב. שינוי המדיניות וההנחיה החדשה ב-1995 ותחולתה הרטרואקטיבית (עמ' 9): תיאור של השינוי החדש שחל במדיניות הנ"ל וההנחיה החדשה שיצאה מהמשיב בסוף 1995, בדבר פקיעת תושבותם של תושבי מזרח ירושלים, אשר שמרו עד אז על תושבותם בהתאם לנהלים הקודמים, ודרך יישומה הרטרואקטיבי של הנחיה זו ותוצאותיה.

ג. מרכז חייהם וביטול מעמדם של העותרים (עמ' 15): היכן מרכז חייהם היום, מדוע שהו בחו"ל בעבר, לאלו פרקי זמן ולאילו מטרה, כיצד שלל מהם המשיב את מעמדם כתושבי קבע בישראל ומיצוי ההליכים בעניינם.

ד. המסגרת המשפטית (עמ' 47): תושבות קבע על פי חוק הכניסה לישראל, ביטול או פקיעה של רשיון לישיבת קבע של תושבי ירושלים ומשמעויות ביטול התושבות מבחינת זכויות האדם.

ה. הטיעון המשפטי (עמ' 49): לטענת העותרים, אין להחיל עליהם באופן רטרואקטיבי מדיניות חדשה, המביאה לביטול רשיונם לישיבת-קבע על יסוד התנהגותם בעבר, כשהם הסתמכו כדין ובתום לב על המדיניות והנהלים שהיו תקפים באותה שעה; תחולה רטרואקטיבית זו אינה סבירה ואינה מידתית לכל תכלית ראויה, בהיותה פוגעת קשות בציפיות לגיטימיות ובזכויות יסוד של העותרים. העותרים יטענו עוד, כי המשיב אינו מפעיל קריטריונים סבירים וגלויים בנושא המורכב של קביעת "מרכז חיים" ואינו שומר על כללי הצדק הטבעי בבואו לשלול רשיונות לישיבת-קבע מתושבי ירושלים המזרחית (סעיפים 43-58).

העותרים

2. העותרות 1 עד 5 הינן עמותות רשומות, ששמו להן למטרה להגן על זכויות אדם.
3. העותרים 6 עד 20 (להלן: "העותרים") הם תושבי ירושלים, שהיו רשומים במרשם האוכלוסין של מדינת ישראל עד להחלטות שניתנו מטעם המשיב לראות בהם כמי שפקע רשיונם לישיבת-קבע בישראל.
- המכנה המשותף** לכל העותרים הוא העובדה שמרכז חייהם נמצא כיום בישראל. מספר שנים לאחר שהם חזרו כדין לישראל והשתקעו סופית בירושלים, הודיע להם המשיב על ביטול מעמדם כתושבי קבע והורה להם לצאת לאתר מישראל.

א. מדיניות ונהלים בדבר יציאת תושבי ירושלים לחו"ל, שובם ושמירת מעמדם (עד 1995)

4. מדיניות אחידה לתושבי מזרח ירושלים ותושבי השטחים
- נהלים אחידים חלו על תושבי מזרח ירושלים ותושבי האזורים המוחזקים בכל הקשור ליציאתם לחו"ל, לחזרתם ולמעמדם בשובם. הנהלים והמדיניות נקבעו על ידי צה"ל בהשתתפותם ובהסכמתם של נציגי משרד הפנים. הנהלים לגבי שתי האוכלוסיות היו אותם הנהלים, וניתנו במטרה מפורשת "לקבוע נוהל להסדרת יציאתם החופשית של **תושבי השטחים המוחזקים ומזרח ירושלים**, לגדמ"ז או לארצות ערב, לצורך ביקור, עבודה, למודים ומסחר" (סעיף 6).

נהלי היציאה לירדן משנת 1977 ומשנת 1988 מצ"ב לעתירה ומסומנים ע/1 ו-ע/2.

5. מדיניות "הגשרים הפתוחים"

ביסוד הנהלים עמדה מדיניות "הגשרים הפתוחים", אותה הנהיגה ממשלת ישראל לאחר מלחמת ששת הימים. מדיניות "הגשרים הפתוחים" נועדה לעודד את מעברם החופשי של תושבי מזרח ירושלים ותושבי השטחים דרך גשרי הירדן, בכפוף לשיקולי ביטחון. מדיניות זו הכירה בצרכיהם של תושבי מזרח ירושלים ותושבי השטחים לשהות בירדן ובארצות ערב אחרות, וזאת לא רק לצרכים ארעיים וקצרי מועד, כגון ביקורים ומסחר, אלא גם לצרכים הכרוכים בשהייה ומגורים ממושכים בחו"ל, לרבות לימודים, עבודה וקשרי משפחה. המדיניות, לפיה מאפשרים לתושבים לצאת למטרות ארוכות-טווח, פירושה - שמרשים להם גם לחזור.

ראה את דברי שר הביטחון דאז משה דיין בד"כ מיום 4.2.70 (חוברת י"ב, תש"ל, עמ' 697-699), וכן את מחקרו של מתאם הפעולות בשטחים דאז, שלמה גזית, המקל והגזר - המימשל הישראלי ביהודה ושומרון (1985) עמ' 204-217, מצ"ב ומסומנים ע/3 ו-ע/4 בהתאמה.

מובן כי מדיניות זו התאימה לאמצעיה של מדינת ישראל, אשר לא יכלה לספק מקורות פרנסה ומוסדות להשכלה לאוכלוסיה כה גדולה, והיא אף שימשה כססתום בטחון.

6. נהלי היציאה והחזרה בגשרי הירדן - תקופות שהות רצופות מירביות בחו"ל

יציאתם של התושבים הותנתה ברשיון יציאה, וכל תושב אשר שמר על תנאי רשיון היציאה היה רשאי לחזור בכל עת, ומיד עם חזרתו קמו לו כל זכויותיו כתושב.

פקודת צה"ל בעניין נוהל יציאה לגדה המזרחית לתושבי השטחים המוחזקים ומזרח ירושלים (ע/1 ו-ע/2 לעיל), קבעה את אורך השהייה הרצופה המרבית בחו"ל. כל תושב היה רשאי לצאת דרך גשרי הירדן באמצעות כרטיס יוצא, הכולל אשרת חוזר, שתוקפו ל-36 חדשים. לקראת תום התקופה, כרטיס היוצא היה ניתן להארכה על ידי קרובי משפחתו של התושב, הנמצאים בירושלים או באזור, כשהתושב עוד בחו"ל. תקופת ההארכה של כרטיס היוצא היתה לשנה אחת. ניתן היה להאריך את כרטיס היוצא באמצעות קרובי משפחה עד שלוש פעמים, כך שתקפו של כרטיס היוצא המוארך היה יכול להגיע לתקופה מצטברת של שש שנים של היעדרות רצופה בחו"ל.

כל עוד עמד כרטיס היוצא בתוקפו, היה התושב רשאי לחזור לירושלים (או לשטחים, לפי העניין) דרך גשרי הירדן. תעודת הזהות שלו הוחזרה לו בגשר ועימה נכנס לישראל.

לתושבי מזרח ירושלים ולתושבי השטחים היתה אפשרות לצאת לחו"ל דרך נתביג באמצעות "תעודת מעבר". תוקפה של תעודה זו היה מוגבל לשנה אחת, והיא היתה ניתנת להארכה לתקופות של שנה.

משחזר התושב לירושלים או לאזור, הוא היה רשאי לצאת עוד פעם לחו"ל כשהוא מצויד בכרטיס יוצא חדש או בתעודת מעבר חדשה או מחודשת.

הנהלים איפשרו, איפוא, במסגרת מדיניות הגשרים הפתוחים, שהות ארוכה בירדן ובארצות ערב. הם איפשרו לאלפי הפלסטינים, אשר עבדו במדינות המפרץ וסעודיה, לשוב לעבודתם בלא לפגוע בזכויותיהם. השלטונות הישראליים הכירו באילוצים הרבים, שהביאו את תושבי מזרח ירושלים לחפש את פרנסתם בארצות ערב, להשלים שם את השכלתם ואף לנהל שם את חיי המשפחה (כפי שיפורט בהמשך לגבי נשים ירושלמיות).

7. נפקות נהלי היציאה והחזרה על מעמדו של התושב החוזר

לנהלי היציאה והחזרה נודעה משמעות בעניין שמירת מעמדו של התושב החוזר מחו"ל: זכותו לא רק לחזור, אלא גם להוסיף ולשבת ישיבת קבע כדין בירושלים או באזור, מבלי שייפגע מעמדו מחמת השהיה בחו"ל. הקשר בין נהלי היציאה והחזרה, מחד, ובין מעמדו של התושב כתושב קבע, מאידך, הובהר הבהר היטב בתצהירו של תת-אלוף זהר, ראש המינהל האזרחי דאז באזור יהודה והשומרון, אשר ניתן בתאריך 28.9.94 (תצהיר תשובה בבג"צ 5810, 5606/93, מצ"ב ומסומן ע/5):

"ליציאה לחו"ל תוך החזקה ביכרטיס יוצא' תקף או ב'תעודת מעבר' תקפה נודעת משמעות רבה החורגת מעצם העובדה שהמדובר ביציאה כדון מהאזור, שכפי שצויין לעיל, הוכרז כשטח סגור. המשמעות הנוספת היא, שתושב האזור הנמצא בחו"ל ומחזיק ביכרטיס יוצא' או ב'תעודת מעבר' תקפים, רשאי לשוב לאזור בכל עת שאלו תקפים, מבלי שניתן יהיה לטעון כי היוצא חדל מלהיות תושב האזור. תושב האזור החוזר לאזור בעוד יכרטיס היוצא' שלו או יתעודת המעבר' שלו הינם בני תוקף, זכאי לקבל את תעודת הזהות שלו אותה הפקיד אצל הרשויות טרם יציאתו את האזור.

"... מכאן, שכל תושב אשר יצא את האזור ומבקש לחזור אליו בעוד יכרטיס היוצא' או יתעודת המעבר' שלו תקפים, זכאי לחזור לאזור באופן אוטומטי ולהמשיך להיות תושב האזור, גם אם בתקופת שהותו בחו"ל העתיק את מרכז חייו למקום אחר". (הדגש לא במקור - א.א.).

לעניין תחולתן על תושבי מזרח ירושלים של אותה מדיניות ואותה חזקה בדבר שמירת מעמדם כתושבי קבע, ראה את תצהירו של מי ששימש ראש ענף מימשל צבאי במטכ"ל ולאחר מכן, עד 1994, יועץ ראש עיריית ירושלים לענייני ערבים, מר אמיר חשין. על פי דבריו, עד ל-1994 לפחות, לא הועמד בספק מעמדו של תושב ירושלים, החוזר בתוך תקופת תקפו של כרטיס היוצא או תעודת המעבר, וזאת גם לאחר שהייה ארוכה בחו"ל.

תצהירו של מר חשין מצ"ב ומסומן ע/6.

8. תושבות קבע ואזרחות זרה

כל עוד חזר התושב במסגרת תקופת תקפה של אשרת החוזר שבכרטיס היוצא או בתעודת המעבר, המדיניות הנהוגה במשך כל השנים, עד לשנת 1995, הכירה ככלל בזכותו של התושב לחזור לביתו ולשמור על מעמדו כתושב, וזאת גם אם רכש אזרחות זרה.

ראייה לכך היא הנוהל העקבי, הבא לידי ביטוי במקריהם של העותר 19 וילדיו (כפי שיפורט בסעיף 36 להלן), לפיו הוחתם דרכונו הזר של התושב הירושלמי בחותמת של "תושב חוזר". הנוהל האמור שיקף מציאות חיים, בה שמרו תושבי ירושלים רבים על זיקה הדוקה לעירם ושהו בה לעתים קרובות, כשהסדרת שהותם במדינת חו"ל בדרך של התאזרחות לא היוותה עבורם ניתוק קשרם הקבוע לארץ, אלא נעשתה תוך פרספקטיבה של חזרה לעירם והתיישבות בה לאחר התבססות כלכלית או רכישת השכלה או נסיון מקצועי.

לעומת זאת, תושבי ירושלים, שהתאזרחו בחו"ל או רכשו בחו"ל מעמד של תושב קבע, וחזרו ארצה בניגוד לתנאי הרשיון, ללא אשרת חוזר תקפה - היו עלולים לאבד את תושבותם. כך, למשל, היה מקרהו של מוברק עווד (בג"צ 282/88 מוברק עווד נ. ראש הממשלה ושר הפנים ואח', פ"ד מב(2) 424).

9. תושבות קבע של נשים ירושלמיות הנשואות לזרים

עד ל-1994, בקשתו של גבר תושב ירושלים לאיחוד משפחות עם בת-זוגו הזרה היתה נענית ברוב המקרים בחיוב, אם מקום מגוריו של הבעל בירושלים; לעומת זאת, לאישה ירושלמית, שהתחתנה עם תושב זר או תושב השטחים, לא התאפשר איחוד משפחות בירושלים עם בן-זוגה הזר.

אישה כזאת נאלצה לעבור לגור בשטחים או בחו"ל על מנת לקיים חיי משפחה עם בן-זוגה. רבות מנשים אלו שמרו על זיקה הדוקה לירושלים על ידי ביקורים תכופים, ותקופות שהייה ניכרות בעיר, וכן לידת ילדיהן בישראל ורישום במרשם האוכלוסין או דיווח על לידתם ורישום שמם בתעודת הזהות שלהן. כל עוד הקפידה האישה לשוב לארץ בתוך תקופות תקפו של כרטיס היוצא, היא שמרה על מעמדה כתושבת קבע.

עד ל-1994 לא ידוע לעותרים על מקרה אחד של שלילת מעמדה כתושבת קבע מאישה ירושלמית, שנישאה לתושב זר, נאלצה בשל מדיניות המשיב להצטרף לבעלה בחו"ל ולא נעדרה מירושלים היעדרות רצופה החורגת משלוש עד שש שנים. אישה כזו, שהקפידה לבקר בירושלים בתוך תקופת תקפו של כרטיס היוצא, או שהקפידה להאריכו, שמרה בפועל על זכותה לשוב ולהתגורר בישראל.

10. תושבות בירושלים ומגורים בשטחים

המדיניות העקבית של משרד הפנים עד לשנת 1995 הכירה במעמדו של תושב ירושלים כתושב קבע בישראל, אף אם עבר להתגורר בבית הנמצא מעבר לגבולות המוניציפאליים של ירושלים. הרשויות לא ראו מגורים בשטחים שבשליטת ישראל כמגורים בחו"ל, והן הכירו למעשה במציאות חיים, שבה תושבי ירושלים רבים מוצאים מקומות מגורים מחוץ לגבולות העיר, בעוד הם מנהלים את רוב תחומי חייהם בתוך ירושלים - עבודה, מסחר, לימודים, שירותי רפואה וכו'. מציאות זו תאמה את המגבלות בתחומי התכנון והבנייה והפקעת הקרקעות בירושלים, שיצרו מצוקת דיור בקרב האוכלוסייה הערבית בעיר.

11. תושבות בירושלים לאור תקנות הביטוח הלאומי ומדיניות המוסד לביטוח לאומי

א. כבר בתחילת שנות השבעים העתיקו חלק מתושבי מזרח ירושלים את מקום מגוריהם לשטחים, ועלתה השאלה של מעמדם וזכאותם לקיצבאות הביטוח הלאומי בעקבות מעבר זה. בהחלטה של ועדת השרים לענייני ירושלים מיום 13.2.73 (החלטה מסי י' 15), מצ"ב ומסומן (7/ע) נקבע:

"מי שבידיו תעודת זהות ישראלית בזכות היותו תושב ירושלים והמשיך בקביעות את תשלומיו לביטוח הלאומי - ימשיך להנות מזכויות הביטוח הלאומי גם אם העתיק את מקום מגוריו אל מחוץ לגבולות המוניציפאליים של ירושלים".

ב. בשנת 1980 דנה שוב אותה ועדה בנושא, והוחלט כי צוות מיוחד יבדוק ויתן המלצותיו. אך לא התקבלו החלטות נוספות בוועדת השרים, לכל הפחות עד 1984.

ג. בשנת 1987 התקין מחוקק המשנה את תקנות הביטוח הלאומי (זכויות וחובות לפי חוק הביטוח הלאומי לשאינם תושבי ישראל), התשמ"ז-1987. תקנות אלו חלות על מי שרשום במרשם האוכלוסין ומחזיק בתעודת זהות ישראלית, שאינו אזרח ישראל, והוא מתגורר באיזור יהודה ושומרון או חבל עזה, בעוד שמענו הרשום בתעודת הזהות הוא ירושלים.

התקנות הכירו בהמשך זכאותם של אותם תושבים לקבלת גימלאות מכח החוק לביטוח לאומי, בתנאי שהחלו לקבלן לפני 1.1.87. כמו כן קובעת תקנה 15(ד) לתקנות:

"העתיק אדם את מקום מגוריו לישראל, וחדל להיות תושב האיזור, יחולו עליו הוראות תקנות אלה לתקופה של שנתיים מהיום שבו העתיק את מקום מגוריו כאמור".

הוזה אומר כי בעיני מחוקק המשנה, מגורי תושב מזרח ירושלים מחוץ לגבולות ישראל לא הביאו לכלל פקיעת מעמדו כתושב ישראל, ואם יחזור להתגורר בגבולות המדינה, יתחדשו מלוא זכויותיו על פי החוק לביטוח לאומי. יתרה מזו, פסק בית הדין הארצי לעבודה, כי תקנה 15(ד) הנ"ל איננה אלא חזקה הניתנת לסתירה, ותושב החוזר לירושלים יכול לזכות בחידוש מיידי של זכויותיו על פי החוק אם יעלה בידו להוכיח שחזר באופן קבוע לירושלים, מבלי להמתין שנתיים (דב"ע נא/0-43 חאלדייה ואח' נגד המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כג (36).

ד. לגבי תושב ישראל אשר העתיק את מקום מגוריו למדינה אחרת אל מחוץ לאיזור, דוגמת ירדן, וחזר והשתקע מחדש בישראל - המוסד לביטוח לאומי הכיר כל השנים בהמשך הזכאות על פי החוק לביטוח לאומי לכל אדם כזה, המוכיח כי חזר וקבע את מרכז חייו בישראל, וזאת גם במקרים של היעדרות ארוכה, ומבלי לדרוש שהות של שנתיים בטרם תתחדש זכאותו.

ה. מדיניות זו של המוסד לביטוח לאומי תאמה במדוייק את המדיניות העקבית של משרד הפנים, כי הרי לא יתכן שאדם אשר פקעה זכותו לשבת בישראל, וישיבתו בישראל אינה כדין אלא מעמדו כשוהה בלתי חוקי, יזכה בשובו לזכויות כתושב על פי החוק לביטוח לאומי.

ו. גישה זו של מחוקק המשנה באה שוב לכלל ביטוי בשנת 1993, עם התקנת תקנות הביטוח הלאומי (תשלומים לתושבי ירושלים שהעתיקו את מקום מגוריהם ליהודה, שומרון וחבל עזה), התשנ"ג - 1993.

תקנות אלה שוב הכירו בזכותו של תושב ירושלים, המתגורר בשטחים מלפני 1.1.87, להמשיך ולקבל תגמולים מסויימים על פי החוק לביטוח לאומי, גם אם אלו שולמו והופסקו בעבר. התקנות החדשות מתייחסות דווקא לתושבי ירושלים שהעתיקו את מגוריהם מעבר לקו הירוק לפני 1987. על אף מגוריהם בשטחים תקופה ממושכת, רואה בהם מחוקק המשנה תושבי ישראל הרשומים כדין במרשם האוכלוסין.

12. ידיעת המדיניות והסתמכות עליה

המדיניות המתוארת לעיל, בעניין יציאת תושבי ירושלים לחו"ל או לשטחים, חזרתם לישראל ושמירת מעמדם, היתה עמדתו הרשמית של משרד הפנים כלפי כל הפונים אליו לקבל שירותים, מעבר לעובדה כי נרשמה בכתב על גבי רשיון היציאה. היא היתה בידיעת הרבים ומעולם לא נסתרה על ידי כל פעולה נוגדת של משרד הפנים. נסיונם העקבי של העותרים וכלל התושבים עם משרד הפנים, במגעייהם ההכרחיים עם פקידי המשרד במשך שנים רבות, אישרו ואישו מדיניות עקבית זו שוב ושוב.

תושבי ירושלים רבים, ביניהם העותרים, הסתמכו על מדיניות זו וכלכלו את חייהם בהתאם לה.

ב. שינוי המדיניות וסטייה רטרואקטיבית מנהלי העבר

13. זה כשנתיים מודיע משרד הפנים לתושבי ירושלים רבים, כי "פקע" רשיונם לישיבת קבע בישראל. "פקיעה" זו היא למעשה החלטה מינהלתית לשלול את מעמדם כתושבי קבע, המופנית לתושבי ירושלים, שפעלו במשך כל השנים בהתאם לנהלים ולמדיניות הידועים, כפי שתוארו לעיל. שלילת מעמדם מהווה תופעה חדשה לחלוטין. לא מדובר באכיפה מחודשת של נהלים או עקרונות, אשר הותוו בעבר ולא הקפידו על אכיפתם. נהפוך הוא: משרד הפנים שולל כיום את מעמדם של תושבים אלה על יסוד סטייה חדה מהמדיניות ונהלים, שהיו קבועים מאז שנות השבעים, ועליהם הסתמכו בסבירות ובתום לב רבבות מתושבי ירושלים.

14. דו"ח מבקרת המדינה: הוצאת הנחיה חדשה בדצמבר 1995

על ההחלטה לשנות את מדיניות העבר ניתן ללמוד מדו"ח שנתי 47 של מבקרת המדינה (1996) המתייחס בפרק מיוחד ל"פקיעת תוקף לרשיון קבע" (עמ' 575-580). לפי מבקרת המדינה (עמ' 576):

"בדצמבר 1995 נערך דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה בשאלה האם יש לראות את אזורי יהודה והשומרון וחבל עזה (להלן - האזור) בגדר 'מחוץ לישראל', לעניין פקיעת תוקף רשיון לישיבת קבע לפי תקנות הכניסה לישראל. בעקבות הדיון, הוציאה לשכת היועץ המשפטי של המשרד הנחיה ללשכה במזרח ירושלים, לפיה 'מחוץ לישראל' מתייחס גם לאזור, ולכן מי שישב באזור מעל שבע שנים פקע תוקף רשיונו לישיבת קבע, ויש לרשום אותו בקובץ מרשם האוכלוסין כמי שחדל להיות תושב. עוד נקבע בהנחיה, שביקורים קצרים בישראל במהלך שבע השנים אינם קוטעים את הרצף לעניין חלופת התקופה" (הדגש לא במקור - א.א.).

כעולה מדו"ח המבקרת, השינוי במדיניות, הגלום בהנחיות החדשות של משרד הפנים משלהי 1995, בא לידי ביטוי בשני מישורים.

ראשית, תושבי ירושלים המתגוררים בישובים שמעבר לקו הירוק חדלו מלהיות תושבי מדינת ישראל אם מגוריהם בשטחים נמשכו מעבר לשבע שנים.

ההחלטה כי תושבות פוקעת בשל מגורים בשטחים שבשליטת ישראל, וכי לא ניתן להשיבה על כנה - היא החלטה חדשה ושינוי במדיניות.

שנית, תושבי ירושלים, שהקפידו לאורך השנים לשוב לירושלים בתקופת תוקפו של 'כרטיס היוצא' או 'תעודת המעבר' ולשהות בה לעתים קרובות, חדלו אף הם להיות תושבי מדינת ישראל. תקופות שהייה לא רצופות בחו"ל בעבר, העולות במצטבר כדי שבע שנים, מהוות יסוד מספיק לקביעה בדבר שינוי "מרכז החיים" ולשלילת התושבות, לעומת הדרשה הקודמת כי רק שהות רצופה של 7 שנים בחו"ל ללא חידוש רשיון היציאה יחשב כשינוי של "מרכז חיים".

ההחלטה כי תושבות פוקעת בשל שהייה לא רצופה בחו"ל, וכי לא ניתן להשיבה על כנה - היא החלטה חדשה ושינוי במדיניות.

ההנחיה החדשה לא פורסמה. לפיכך לא ניתן לדעת את תכנו המלא של השינוי במדיניות. יחד עם זאת, תחולת ההנחיה החדשה היתה מיידיה ומשמעותה - גריעת תושבי ירושלים רבים מקובץ מרשם האוכלוסין ושלילת מעמדם כתושבי המדינה לאלתר, על סמך התנהגותם בעבר, כל זאת ללא אזהרה מוקדמת בדבר השינוי במדיניות וללא תקופת מעבר.

15. שינוי המדיניות בעניין תושבי ירושלים המתגוררים בשטחים על פי החלטת שר הפנים

דאז, מר חיים רמון

החלטה לראות בתושבי ירושלים, המתגוררים מעבר לקו הירוק, כמי שפקע רשיונם לשיבת-קבע בישראל, התקבלה על ידי מר חיים רמון בעת כהונתו כשר הפנים מנובמבר 1995 עד יוני 1996. הוא גיבש עמדה זו בעקבות עתירה של אישה, שהתגוררה שנים רבות באחת מערי הגדה, ועלה הצורך להכריע בעניין מדיניות משרד הפנים לגבי מעמדה. הכרעת השר היתה, כי אישה זו ואחרים במצבה חדלו מלהיות תושבי קבע של מדינת ישראל. עד לאותה החלטה, לא גיבש משרד הפנים עמדה סופית, לפיה מגורים בשטחים שבשליטת ישראל כמוהם כהשתקעות של קבע במדינה זרה, המביאים לשלילת מעמדו של תושב ירושלים.

ראה את דברי מר רמון לב"כ העותרים, המפורטים בתצהיר המצ"ב והמסומן 8/ע.

16. שינוי המדינות של משרד הפנים והסטטיסטיקות של פקיעת תושבות

שינוי המדינות של משרד הפנים מוצא את ביטוי הבולט בסטטיסטיקה על מספר תושבי ירושלים שנגרעו ממרשם האוכלוסין מדי שנה. להלן פירוט הנתונים לגבי העשור האחרון, אשר נמסרו על ידי משרד הפנים:

<u>מס' תושבים שתושבותם פקעה</u>	<u>השנה</u>
23	1987
2	1988
32	1989
36	1990
20	1991
41	1992
32	1993
45	1994
96	1995
689	1996
606 (וכ-500 תיקים נוספים בבדיקה)	1997

מצ"ב לעתירה מכתבה של עו"ד מ. בקשי ממשרד הפנים מיום 15.1.97, המפרט את הנתונים עד 1996, וכן מכתבו של מנהל מינהל אוכלוסין, מר רפאל כהן, מיום 17.12.97, עם הנתונים לשנת 1997, המסומנים כנספחים ע/9 ו-ע/10 בהתאמה.

מספרים אלה מדברים בעד עצמם, ומגלים את השינוי החד במדיניות, בה החל משרד הפנים בסוף 1995.

17. הקשר בין המדיניות החדשה בדבר פקיעת תושבות ובין ביטול האפליה המינית באחמ"ש

במרץ 1994 החליט שר הפנים ורה"מ, יצחק רבין ז"ל, לבטל את המדיניות, ששללה איחוד משפחות מנשים תושבות ירושלים, ולהנהיג מדיניות שוויונית. החלטה זו התקבלה בעקבות עתירה (בג"צ 2797/93 **בלינדה גרבית ואח' נ' שר הפנים**), אשר הוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח ובה נטען, כי המדיניות המפלה היא בלתי חוקית בשל הפרת עקרון השוויון בין המינים ופגיעתה בזכות היסוד לכבוד האדם. על פי החלטתו של רה"מ:

"ינתן רשיון לישיבת קבע לבן-זוג של תושבי מזרח ירושלים ללא האבחנה שהיתה קיימת קודם לכן, לפיה הרשיון היה ניתן רק כשהבעל היה המבקש את בת זוגו או שהאשה המבקשת היתה אזרחית ולא רק תושבת קבע".
(מכתבה של עו"ד מ. בקשי ממשרד הפנים מיום 31.3.96).

העתירה בבג"צ 2797/93 מצ"ב ומסומן ע/11; מכתבה של ב"כ המשיב לב"כ העותרים בעתירה הנ"ל מיום 23.6.94, המבשר על ביטול האפליה המינית, מצ"ב ומסומן ע/12; ומכתבה הנ"ל של עו"ד בקשי מיום 31.3.96 מצ"ב ומסומן ע/13.

כך נפתח פתח תקווה חדש בפני נשים, אשר נבצר מהן בעבר להגיש בקשות אחמ"ש עבור בני-זוגן או שבקשותיהן נדחו על הסף, והן המתינו במשך תקופות ממושכות לאפשרות לשוב ולחיות עם משפחותיהן בירושלים. בעקבות פרסום השינוי במדיניות, חידשו חלק מנשים אלו את מגורי הקבע שלהן בירושלים, ניתקו את קשריהן עם מקומות הארעי בהם נאלצו לשהות בשל המדיניות המפלה בעבר, וציפו להגשמת זכותן שהוכרה זה לא מכבר.

הדבר הביא ליעליה תלולה במספר הבקשות שהוגשו עבור בני זוג ובמספר הבקשות שאושרו" כדברי עו"ד בקשי במכתבה הני"ל (ע/13). אכן בתחילה טופלו הבקשות לאיחוד משפחות במגמה לאשרן. אולם ההנחיה החדשה בדבר ביטול תושבות קבע, שיצאה בסוף 1995, איפשרה למשרד הפנים לדחות על הסף את הבקשות התלויות ועומדות לאיחוד משפחות שהגישו אותן נשים ירושלמיות, אשר הפתח להתאחד עם משפחותן בירושלים נפתח זה עתה. התוצאה היתה כי אותן נשים, אשר בתחילה לא יכלו לחיות עם משפחותיהן בעירן בשל האפליה המינית, מצאו עצמן - לאחר הגשת בקשותיהן לאחמ"ש - משוללות תושבות מכל וכל בעצמן, ואפלייתן לרעה הונצחה בדרך מכאיבה עוד יותר.

18. הליך שלילת התושבות אחרי 1995

החל משנת 1996, תושבי מזרח ירושלים אשר פנו אל משרד הפנים לצרכים שונים (קבלת תעודת זהות במקום תעודה בלויה, רישום ילד חדש במרש"ה האוכלוסיין, קבלת תעודת זהות עם הגיע ילד לגיל 16 וכיוצ"ב) נתקלו בסירוב למתן השירות המבוקש, ונמסר לידם מכתב סטנדרטי קצר, כתוב בעברית ללא תרגום, המודיע כי "רשיון ישיבת הקבע שלך פקע ... לאור העובדה שהעתקת את מרכז החיים שלך אל מחוץ לישראל". "פקיעת תושבות" זו כללה, על פי רוב, גם את פקיעת תושבות ילדיו של התושב. ההודעה הסתיימה בהוראה כי על התושב ובני משפחתו להחזיר את תעודת הזהות שלהם ולצאת מן הארץ - בדרך כלל תוך 15 יום.

19. אי מתן אזהרה מוקדמת ותחולה רטרואקטיבית של המדיניות החדשה

ההודעות על "פקיעת תושבות" נמסרו לתושבים בהפתעה גמורה וללא כל אזהרה בדבר המדיניות החדשה או הכוונה לשלול את תושבותם.

למרות שההנחיה היתה בבחינת שינוי קיצוני של המדיניות, והוותה התערבות כוללת בארחות החיים אשר ניהלו תושבים במשך שנים ממושכות בהתאם למדיניות הידועה הישנה, לא מצא משרד הפנים לנכון לפרסם ברבים את מדיניותו החדשה, ולהחילה מיום פרסומה ואילך.

אדרבא, הקביעה בדבר "העתקת מרכז החיים" התבססה על התנהגות התושב בעבר. למדיניות החדשה ניתנה תחולה רטרואקטיבית קיצונית: ההודעות על "פקיעת התושבות" נמסרו לידיהם של אנשים אשר מרכז חייהם הנוכחי היה בישראל, והיווה מרכז חייהם גם על פי קביעת המוסד לביטוח לאומי בעניינם. אותה מערכת עובדות אשר עד 1995 שימשה בסיס להמשך תושבות הקבע בישראל, הפכה לאחר 1995 למערכת עובדות השוללת תושבות.

20. העדר הנמקה

ההודעה בדבר "פקיעת תושבות" נמסרה למאות תושבים ללא כל הנמקה אינדיבידואלית מלבד ציון סתמי וסטנדרטי בדבר "העתקת מרכז חיים". לא נמסר לאיש הבסיס העובדתי עליו נסמכה ההחלטה.

גם באותם מקרים בהם ביקשו ב"כ העותרים לקבל את הפירוט העובדתי עליו נסמכה ההודעה, לא נענו על ידי משרד הפנים.

21. העדר שימוע

בעת מסירת ההודעות בדבר "פקיעת תושבות", פקידי משרד הפנים הודיעו לתושבים כי עליהם לעזוב את הארץ בתוך 15 יום, ותו לא. על פי רוב לא נאמר להם דבר אודות זכותם להשמיע טיעוניהם נגד שלילת תושבתם או לערור על ההחלטה.

אותם נפגעים שפנו לעזרה משפטית והוגשו עבורם עתירות לבית משפט נכבד זה, בהן נטען לפסלות ההחלטה בשל העדר שימוע, קיבלו תשובת משרד הפנים כי הם רשאים להעלות את טיעוניהם, וכן נמסר כי אם ידחה המשיב את טיעוני התושב, תינתן לו שהות לעתור פעם נוספת לבית המשפט קודם שיינקטו צעדים להוצאתו מישראל. (ראה בג"צ 3210/97 אוליוור נ' שר הפנים ואח' תקדין 262 (2)97; בג"צ 3124/97 אימן ואח' נ' שר הפנים ואח', תקדין 360 (2)97; בג"צ 3125/97 יוסף ואח' נ. שר הפנים ואח', תקדין 681 (2)97).

בעקבות עתירות אלה ואחרות, שינה משרד הפנים לפני מספר חודשים את נוסח ההודעה בדבר פקיעת תושבות. על פי הנוסח החדש, הכתוב בעברית בלבד, מודיע המשרד לתושב "כי מהנתונים בידינו עולה כי תוקף רשיון ישיבת הקבע שלך בישראל פקע וכי חדלת להיות תושב ... הנך רשאי להביא בפנינו בתוך 45 יום, כל טענה וראיה לסתור את הנתונים שבידינו ולהראות כי תוקפו של הרשיון לא פקע. אם לא יומצאו טענות וראיות כאמור, בתוך 45 יום נראה אותך כמי שחדל להיות תושב ויהיה עליך לעזוב את ישראל תוך 30 יום וכמו כן להחזיר את תעודת הזהות/תעודת המעבר שבידיך ...".

22. ברור, איפוא, כי גם לטעמו של המשיב ההודעות אשר נמסרו לעותרים היו פגומות. יש לראות בהודעה על פקיעת תושבות שנמסרה ללא ציון זכות שמיעה, משום הודעה פרוביזורית, שאין בה כשלעצמה בכדי לשנות את מעמד העותרים ואחרים במצבם.

23. נטל ההוכחה

למרות שהיזומה לביטול רשיון ישיבת-הקבע יצאה ממשרד הפנים, והוא מבקש לשנות מצב קיים, הרי לא עשה דבר כדי להקים תשתית עובדתית מקיפה ומשכנעת מטעמו, שיש בה כדי להוכיח את שינוי מרכז החיים, אלא העביר את הנטל על כתפי התושב להוכיח למשיב שמרכז חייו לא השתנה. זאת עשה המשיב מבלי לגלות מהם הנתונים או הראיות שבידיו.

24. העדר קריטריונים לבחינת "מרכז חיים"

משרד הפנים לא הודיע ברבים - וספק אם גיבש בכלל לעצמו - קריטריונים ברורים לבחינת מרכז חייו של תושב. לעותרים ולבאי כוחם, כמו גם לכלל האוכלוסייה במזרח ירושלים, אין ידיעה מספקת ואין הכוונה כיצד על תושב להתנהג כדי שתושבותו לא תפקע בעיני המשיב, ואילו ראיות וטיעונים עליו להביא כדי להוכיח כי תושבותו בעינה עומדת.

25. מיצוי הליכים לעניין שינוי המדיניות הכללית

שינוי המדיניות לא נחשף בפומבי, אלא התגלה טיפין טיפין במחצית הראשונה של שנת 1996, כאשר החלו להישלל תושבויות של תושבי מזרח ירושלים.

משהתגבשה התמונה של תופעה חדשה, שהיתה בתחילתה ספורדית, ולימדה על הפעלת מדיניות חדשה ושונה, פנו ב"כ העותרים אל מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, עו"ד עוזי פוגלמן. במכתבם מטעם האגודה לזכויות האזרח (העותרת 2) מיום 31.7.96, הצביעו ב"כ העותרים על "תופעה חדשה בדבר נטילת תעודות זהות של תושבי מזרח ירושלים שאינם אזרחים, ושליטת מעמדם כתושבי קבע".

נטען כי התופעה החדשה אינה חוקית "הן במהותה והן בדרך ישומה, בהיותה נוגדת את כללי הצדק הטבעי", וב"כ העותרים ביקשו לדעת מהם הכללים לפיהם פועלים פקידי משרד הפנים.

ב"כ העותרים הדגישו את השינוי החד מדיניות העבר; העדר פרסום לנהלים החדשים; הסתמכות תושבי מזרח ירושלים על מדיניות העבר; העדר אזהרה מוקדמת, העדר שימוע והפעלת המדיניות באופן רטרואקטיבי. נטען, כי "כל שינוי במדיניות צריך לפעול רק להבא, לאחר מתן תקופת זמן סבירה על מנת שאנשים יכולים להסתגל למצב החדש ולתכנן את חייהם בהתאם".

המכתב מיום 31.7.91 מצ"ב ומסומן כנספח ע/14.

התשובה היחידה אשר התקבלה בעקבות מכתב זה, היתה תשובתה של עו"ד י. גנסין מפרקליטות המדינה מיום 10.9.96, לפיה "שר הפנים נכנס אך לאחרונה לתפקידו, והוא מבקש ללמוד את הנושא".

תשובה זו מצ"ב ומסומן כנספח ע/15.

ג. העובדות - מרכז חייהם של העותרים ושלילת מעמדם כתושבי קבע

26. העותרת 6 - מאנכו

א. העותרת 6 נולדה בירושלים בשנת 1968. שמה הפרטי פירושו - "ירושלמית". מלידתה לא ידעה שלטון אחר בעירה מלבד שלטון ישראל. עד לנישואיה התגוררה העותרת בבית הוריה שבעיר העתיקה.

ב. העותרת נישאה בתאריך 27.9.85 לתושב ואזרח ירדן, מאנכו. בשנים הראשונות לנישואיהם מנעו שני אילוצים מבני הזוג להקים את ביתם המשותף בירושלים. ראשית, בעת נישואיה של העותרת עם בעלה, לא התקבלו בקשות מטעם נשים מזרח ירושלמיות לאיחוד משפחות עם בעליהן. שנית, ממילא נבצר מבעלה להגיע לישראל. הוא סיים שירות חובה בצבא הירדני רק בשנת 1986, ולאחריו היה מנוע מלצאת את ירדן לישראל, בשל מחוייבות שחלה על כל משוחרר מצבא ירדן להימנע מנסיעה לישראל במשך שבע שנים אחרי שחרורו.

ג. העותרת חייתה כמיטב יכולתה בין שני עולמות: היא היתה רעיה לבעלה בירדן, הגיעה בכל הזדמנות לביתה בירושלים, ושהתה בארץ תקופות ממושכות ככל שהתירו תנאיה האישיים.

ד. העותרת הגיעה לישראל לעתים מזומנות, לפחות פעם אחת בשנה ולעתים פעמיים בשנה. אלה מרווחי זמן קצרים בהרבה מדרישת רשיון היציאה מן הארץ, אשר הופקד בידה על ידי משרד הפנים עם צאתה, ועל גביו נאמר כי היא זכאית וחייבת לשוב תוך שלוש שנים. מדי חזרתה ארצה, קיבלה לידיה בגשר את תעודת הזהות אשר הופקדה בו עם צאתה, ועימה התנהלה בארץ עד יציאתה הבאה.

ה. העותרת ילדה שלושה מששת ילדיה בירושלים, ודיווחה על לידת כל ילדיה בלשכת מרשם האוכלוסין בירושלים.

בנה הבכור של העותרת נולד בשנת 1986 בירושלים, והעותרת שהתה אז תקופה ארוכה בבית הוריה, שהיה ביתה.

את בנה השני ילדה העותרת בספטמבר 1987, וזמן קצר לאחר לידתו נסעה עם ילדיה לארץ ושהתה כאן כשלושה חודשים, עד תחילת 1988.

בסוף 1988 שוב הגיעה העותרת עם ילדיה לישראל ושהתה בביתה במשך כחצי שנה תמימה. היא חזרה לעמאן רק במאי 1989, ואז ילדה את בנה השלישי.

בספטמבר 1989 שבה לביתה בירושלים עם שלושת ילדיה ושוב בשנת 1990 שהתה כחודשיים בישראל.

עם לידת בתה הרביעית, בשנת 1991, שבה העותרת לירושלים בפברואר 1991 למשך כחודש ימים, ובסוף 1991 שהתה בארץ חודש נוסף.

את בתה החמישית ילדה העותרת בירושלים באפריל 1992, ושהתה עם כל ילדיה בערך חודשיים בביתה.

ביוני 1993 שבה העותרת לירושלים עם כל ילדיה, ונשארה שוב למעלה מחודשיים.

ו. ב-1993 תמה המגבלה על כניסת בעלה לישראל בשל היותו חייל משוחרר, והוא אכן הצטרף לעותרת וביקר בירושלים. על אף שטרם השתנתה המדיניות, המונעת איחוד משפחות מנשים ירושלמיות, ניסתה העותרת את מזלה והגישה ב-1993 בקשה

לאיחוד משפחות באמצעות מכר של המשפחה, שהיה מוכר כמתווך הפועל במשרד הפנים ומגיש בקשות. כאשר חל המהפך, ופורסם באביב 1994 על היתר לנשים ירושלמיות לזכות באיחוד משפחות עבור בעליהן, יכלה העותרת להגשים את משאלתה, ולהשתקע דרך קבע עם כל משפחתה בירושלים.

ז. ביום 6.6.1994 שבו העותרת וילדיה לארץ באופן סופי. בעלה של העותרת הגיע כחודשיים לאחר מכן, ומאז מתגוררת המשפחה כולה דרך קבע בירושלים.

העותרת ובעלה השתכנו בתחילה אצל משפחת העותרת, ומאוחר יותר שכרו דירה לעצמם. ילדיהם נשלחו לבתי ספר בירושלים, ובני המשפחה כולם חיים כתושבים חוזרים בארץ. בהיותה תושבת, ששמרה ברציפות על קשריה עם ירושלים, פעלה העותרת על סמך מלוא הנתונים והנסיון שהיו ברשותה, והיא ובעלה החליטו לחסל כל זיקה אל ירדן, ולבטל כל קשר שהיה להם בירדן. לצורך זה יצאה האשה כארבע פעמים לירדן לתקופות של ימים ספורים, חיסלה את כל מטלטליה בירדן ומסרה בחזרה את הדירה, שהיתה שכורה לבני הזוג, לבעליה. המשפחה פתחה דף חדש בירושלים, כשבן-זוגה של עותרת שוהה כל הזמן בישראל, במרבית התקופה בתוקף רשיונות ביקור, אשר קיבל על פי בקשת אשתו העותרת ואשר הוארכו מדי פעם בפעם במשרד הפנים.

ח. באוקטובר 1995 פנתה העותרת אל משרד הפנים כדי לברר מה עלה בגורל בקשתה לאיחוד משפחות. נאמר לה במשרד הפנים כי אין רשומה על שמה כל בקשה. כאמור, העותרת לא הגישה את בקשתה למשרד הפנים באופן אישי, אלא נעזרה במתווך. בדיעבד נראה לעותרת כי המתווך לא הגיש, ככל הנראה, את בקשתה כפי שהבטיח, או עשה זאת בדרך שלא נרשמה. היה על העותרת לשוב ולהגיש בקשת אחמ"ש, והיא עשתה כן ביום 25.10.1995 (בקשה מס' 2157/95).

ט. אין חולק כי העותרת וילדיה אכן שוהים באורח קבוע בארץ מאז בואם ביום 6.6.1994. אין חולק כי בעלה של העותרת הגיע אחריה ביום 29.8.94 ולא יצא מאז. עם הגשת בקשת האחמ"ש בגלגולה השני, המציאה העותרת למשרד הפנים את כל המסמכים המוכיחים את שהותה הקבועה והרצופה בישראל מאז יוני 1994, לרבות אישורים על לימודי ילדיה, תשלומים שונים, ארנונה וכיוצ"ב. פקידי משרד הפנים קיבלו מהעותרת את בקשתה ואת מסמכיה, כשהם מתייחסים אליה כתושבת ישראל.

י. העותרת הינה עקרת בית, ובעלה עבד ככל שיכול היה בתוקף רשיונות שקיבל. הוא עבד לחלופין בראשון לציון ובמודיעין.

ילדי העותרת, להוציא בתה הצעירה ביותר, לומדים כולם בבתי ספר שונים בירושלים. חוקר המוסד לביטוח לאומי ביקר בביתה של העותרת ווידא כי אכן העותרת ומשפחתה מתגוררים בארץ. העותרת שילמה את חובותיה למוסד לביטוח לאומי והיתה מבוטחת בביטוח בריאות ככל תושב.

יא. כשפנתה העותרת ביום 2.3.97 אל משרד הפנים וביקשה להאריך שוב את רשיון הביקור של בעלה, הפתיע אותה פקיד בשם ברוך, שנטל ממנה את תעודת הזהות שלה, כאילו לבדיקה, ומסר בידיה עותק של בקשת האחמ"ש שהגישה, עליה רשום "סירוב". כמו כן, מסר בידה מכתב, המציין כי העותרת חדלה להיות תושבת ישראל,

וכי עליה ועל ילדיה ובעלה לעזוב את הארץ בתוך 15 יום. הפקיד סירב להחזיר לעותרת את תעודת הזהות.

המכתב, בו נאמר כי העותרת חדלה להיות תושבת, הינו מכתב סטנדרטי בעברית, אשר אין ביכולת העותרת לקרוא בעצמה. היא לא קיבלה הסבר לתכנון. הפקיד אך אמר לה, כי עליה ומשפחתה לצאת מן הארץ תוך 15 יום ולא לחזור.

יב. לעותרת לא נאמר מעולם על ידי משרד הפנים כי היא עלולה לאבד את תושבותה. שלילת התושבות של העותרת נעשתה ללא הליך של שימוע, ומבלי להעלות בפניה כל דרישה להגשת מסמך עובדתי או להצגת מצבה האישי. גם אחרי מסירת המכתב לידי העותרת, סירבו עובדי משרד הפנים לאפשר לה לשטוח את טענותיה. לדברי העותרת בתצהירה:

"אני סירבתי לצאת ממשרד הפנים עד אשר יסבירו לי מה זכויותי אחרי נטילת תעודת הזהות. הפקיד, בהתחלה, סירב והורה לי להסתלק מהמשרד. כשהתמדתי בסירובי לצאת, איפשרו לי להיפגש עם מנהל הלשכה. גם המנהל לא הסביר לי דבר, אלא טען שאין מה לעשות כי הוא, המנהל, פועל על פי החלטות של בית המשפט העליון. הוא הוסיף, כי אין תועלת בכך שאפנה לעורך דין לקבלת יעוץ משפטי ורק אגרום לעצמי הפסד כספי".

תצהיר העותרת מצ"ב כחלק בלתי נפרד מהעתירה ומסומן נספח ע/16א.
המכתב שנמסר לה בדבר פקיעת תושבותה מצ"ב ומסומן נספח ע/16ב.

יג. חודשיים לאחר מכן, ביום 6.5.97, ילדה העותרת בת בבית חולים בירושלים. למרות העובדה כי העותרת שילמה את כל חובותיה למוסד לביטוח לאומי, היא לא קיבלה מענק לידה, ככל תושבת, ונדרשה לשלם את דמי אישפוז הלידה מכיסה. המוסד לביטוח לאומי, אליו פנתה, הפנה אותה אל משרד הפנים באמרו כי על פי החלטת משרד הפנים יפול דבר, ואין המוסד אוטונומי בקביעותיו.

יד. שלילת תעודת הזהות מידי העותרת הכבידה מאד על חייה וסירוב משרד הפנים להאריך את רשיון הביקור של בעלה, מנע ממנו להמשיך בעבודתו. העותרת ובעלה מצאו עצמם במצב מביך וקשה - משוללי חופש תנועה, כשהכנסתם הצטמצמה לחלוטין, בעוד הוצאותיהם עומדות בעינן. היה על העותרת ומשפחתה לעקור מן הדירה השכורה בה גרו בעיסויה, ולעבור להתגורר ב"מאהל מחוסרי הדיור".

טו. "מאהל מחוסרי הדיור" אשר הוקם בשכונת סואנה, הינו מעין "מעברה", דיור ארעי לתושבי ירושלים אשר מצוקתם השליכה אותם אל הרחוב. אם בעבר יכלו תושבי ירושלים למצוא פתרונות דיור זולים מחוץ לגבולות המוניציפאליים של העיר, ולשהות בהם ברווחה יחסית, הרי אחרי הגזירות אשר נגזרו על תושבי מזרח ירושלים על ידי משרד הפנים, מצאו עצמם מחוייבים להתגורר בעיר גופא, בצפיפות ובתנאים ירודים, כדי לשמור על זכויותיהם, ובלבד שלא יהיו משוללי תושבות.

טז. העותרת, בעלה וילדיהם שכנו, איפוא, במאהל, בלא חשמל באוהלים ובלא מים זורמים, כשכל המשפחות הרבות במחנה משתמשות באותם שירותי שדה ובהיעדר

מקלחות. הבישול נעשה במדורה או בגזיה, והשיעורים לאורה של עשית. המעבר לאוהל לא היטב עם בריאות הילדים.
רק בימים האחרונים שלפני הגשת העתירה, עזבה העותרת את מאהל מחוסרי הדיור בסואנה, כי לא יכלה לעמוד עוד בסבל ילדיה בגשמים ובשלג של חודש מרץ האחרון. היא עברה עם משפחתה לבית הוריה שבעיר העתיקה.

יז. כאשר החלה העותרת להרגיש את המצוקות הנובעות מן ההודעה שקיבלה בהפתעה, פנתה לייעוץ משפטי. אז, לראשונה, כנאמר בתצהירה, נודעה לה מלוא המשמעות של מכתבו של משרד הפנים השולל את תושבותה.

ב"כ העותרת פנה ביום 23.9.97 אל משרד הפנים, בערר מפורט נגד שלילת תושבותה, נגד אי הארכת רשיון הביקור של הבעל, ונגד ההחלטה לדחות את בקשת האחמ"ש שהגישה העותרת. עיקרו של הערר הוא שלילת זכות שימוע מן העותרת והשרירות בהחלטה החפוזה. בערר זה מצויינת זיקתה המתמשכת של העותרת אל ירושלים, הילדים שנולדו לה בארץ, ביקוריה התכופים, השתקעותה הקבועה של משפחתה בירושלים, שמירת קשר רצוף עם משרד הפנים במשך כל השנים, ואף הטעמים ההומניטאריים הנעוצים במצוקתם הקשה של העותרת וילדיה הצעירים.
מכתב הערר מצ"ב ומסומן נספח ע/16ג.

יח. תשובת משרד הפנים מיום 6.10.97 היתה לאקונית, וקבעה כי ההחלטה לא שונתה. אותו פקיד שהטיח בעותרת, כי אין טעם שהיא תתנגד להחלטתו - מנהל לשכת מרשם האוכלוסין במזרח ירושלים - הוא אשר השיב לערר בשלילה, ללא הנמקה, והגשים את נבואתו.

התשובה מצ"ב ומסומן נספח ע/16ד.

27. העותרים 8-ו-8 - סאייד ובת-זוג סאייד

א. העותר נולד בירושלים בשנת 1950, ואשתו העותרת נולדה בירושלים ב-1952. בשנת 1972 נישאו העותר ואשתו, והתגוררו מאז בבית השייך לאבי העותר, בראס אל-עמוד בירושלים. עד שנת 1982 התגוררה המשפחה בירושלים, לבני הזוג נולדו ארבעה מילדיהם, וכולם נרשמו במרשם האוכלוסין.

ב. העותר לא הצליח למצוא עבודה בישראל, ובשנת 1982 עזב לעמאן שבירדן כדי לפרנס את משפחתו, ועבד שם כנהג משאית. משפחתו של העותר לא באה בעקבותיו, וילדיו נשארו בירושלים, כשאשתו של העותר מבקרת אותו חליפות. העותר עצמו שב לישראל בכל הזדמנות, והמשפחה שמרה על אורח חיים של תושבים בירושלים, המקווים ומנסים להיאחז בעיר.

ג. העותרת והילדים עברו אף הם לירדן בקיץ 1985, תוך שהם מגיעים לביקורים תכופים בביתם בירושלים, ומבלים בה את כל חופשותיהם. אף העותר המשיך להגיע לארץ בעקביות, כפעמיים בכל שנה.

ד. התנהגותו של העותר משך כל תקופה זו, לימדה בבירור על נסיון עיקש להמשיך ולהתגורר בארץ. העותר המשיך לשלם תשלומי המוסד לביטוח לאומי עד שנת 1986, המשיך לחדש את רשיון הנהיגה הישראלי שלו ברציפות והוא מחזיק עד עתה ברשיון נהיגה ישראלי תקף לרכב מסחרי. העותר עשה כן מתוך אמונה, כי יצליח למצוא

עבודה בישראל ולשוב לביתו. העותרים לא רכשו בית בירדן אלא התגוררו שם בשכירות.

ה. חשוב לציין כי העותר דיווח מרצונו למוסד לביטוח לאומי כי הוא שוהה מרבית ימי השנה בירדן, ועשה כן בשנת 1986, לאחר שנוכח לדעת כי לא ימצא עבודה בקרוב בישראל. בעת מתן הדיווח הבהיר לו עובד המוסד לביטוח לאומי, כי העותר רשאי להפסיק לשלם את תשלומי הביטוח הלאומי, וכי עליו לדווח למוסד עם חזרתו, כדי שיוכל להיכנס מחדש לרשימת הזכאים לתשלומי הביטוח הלאומי.

ו. העותרים וילדיהם שמרו על קשר קבוע עם משרד הפנים, החליפו תעודות זהות כל אימת שנדרשו לכך, דיווחו על לידות הילדים בירדן מיד לאחר לידתם ורשמו אותם במרשם האוכלוסין. בתם הבכורה קיבלה ב-1991 תעודת זהות ראשונה. גם בשנת 1994, כשניגשו העותרים ובנם אל משרד הפנים כדי לחדש את תעודת הזהות של העותרת, וכדי לקבל תעודת זהות ראשונה לבנם שהגיע לגיל 16, טיפל בהם משרד הפנים כתושבים לכל עניין ודבר; ולמרות שמלוא האינפורמציה על שהותם בירדן היתה נגד עיני הפקידים במשרד הפנים, לא הקשו הללו כל קושיות, אלא פעלו על סמך המדיניות הקבועה שלהם, העניקו לבן את תעודת הזהות והחליפו את התעודה של העותרת.

ז. לעותרים לא היתה כל סיבה לחשוש שמא ביום מן הימים תתהפך מדיניות משרד הפנים על פיה, ותקבע כי אינם תושבים. ההיפך הוא הנכון. בסעיף 10 לתצהירו מסביר העותר:

"אדרבא, בכל הפניות שלי לפקידי משרד הפנים הבהירו לי הפקידים בצורה מובנת וברורה כי אני רשאי לצאת לירדן ואהיה זכאי לחזור כתושב ירושלים, ובלבד שאני חוזר תוך 3 שנים. בכרטיס היוצא - המורכב מהיתר יציאה ואשרת חוזר - היה תמיד רשום בפירוש, כי "תוקף הכרטיס 3 שנים מיום היציאה". במשרד הפנים היו מסבירים לנו כי אנו זכאים ואף חייבים לחזור לפחות יום אחד לפני התאריך של תום 36 חודשים".

תצהירו של העותר מצורף לעתירה כחלק בלתי נפרד ממנה ומסומן ע/17א.

ח. לעותר ולאשתו דרכונים ירדניים, בהם נאמר כי מקום מגוריהם בירושלים, לאור הוכחות שהועברו מבית הדין השרעי בירושלים אל משרד הפנים הירדני. דרכון זה הונפק לצורך יציאת העותר לחאג' למכה.

ט. המשפחה כולה ארזה את מיטלטליה ושבה ביוני 1994 לביתה בראס אלעמוד. בבית זה מתגוררת המשפחה עד היום. העותר קיבל עבודה כנהג משאית בחברת בלוקים, ממנה פוטר במאי 1995. הוא נרשם והתקבל לקורס הסבה מקצועית של משרד העבודה והרווחה ולמד את מקצוע הטפסנות במכללה הטכנולוגית בתלפיות. בתקופה זו קיבל דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי. הוא קיבל עבודה בחברת החשמל במחוז ירושלים, שם הוא עובד עד היום.

י. העותר משלם תשלומי ביטוח לאומי וביטוח בריאות, המנוכים ממשכורתו. בני המשפחה כולם חברי קופ"ח. מקום מגורי המשפחה נבדק מספר פעמים על ידי

חוקרי המוסד לביטוח לאומי, אשר וידאו כי מגורי הקבע של המשפחה בירושלים. העותרים מקבלים קצבאות ילדים, ובתם הצעירה, הסובלת מפיגור שכלי, מקבלת גימלת נכות. הבת מטופלת ומתחנכת בהצלחה - זו השנה הרביעית - בבית ספר של החינוך המיוחד בירושלים.

כל ילדי העותרים לומדים בירושלים במוסדות שונים, כמפורט בתצהירו. בנו הבכור עבד מאז 1994 בחברה כלכלית בירושלים ומאוחר יותר בחפירות ארכיאולוגיות של רשות העתיקות, וכיום הוא עובד בתחנת דלק בירושלים.

יא. לעותר ולמשפחתו אין כל רכוש בירדן, ובעזבם אותה ניתקו כל קשר אליה.

יב. ביום 17.10.96 פנה בנם של העותרים, (ת.ז.) אל משרד הפנים לקבלת תעודת זהות, עם הגיעו לגיל 16. היה זה אחרי שהותם השלוה של כל בני המשפחה בביתם למעלה משנתיים, כשכל רשויות המדינה, לרבות משרד הפנים, העניקו להם שירותים, גבו מהם מיסים והתייחסו אליהם כתושבי-קבע של מדינת ישראל לכל דבר ועניין. במפתיע, התבקש הבן להביא הוכחות על מגורים בירושלים ואכן המציא את כל הראיות הנדרשות. יצויין כי סמוך לאותו מועד, ביקש גם הבן הבכור, להחליף את תעודת הזהות הבלויה שלו, וזו הוחלפה ללא בעיה ביום 24.11.96.

יג. ביום 8.1.97, כאשר הבן פנה לבקש את תעודת הזהות שלו, נמסר לידו טופס בעברית שלא תורגם לו.

הטופס הוא אותו מכתב סטנדרטי שקיבלו מרבית העותרים בעתירה זו. נאמר בו שפקע רשיונו של הבן לשיבת-קבע בישראל "לאור העובדה שהעתקת את מרכז החיים שלך אל מחוץ לישראל. כמו כן פקע רשיון הישיבה של בני משפחתך הרשומים להלן [כאן נרשמו שמותיהם של שני הוריו]. עליכם לעזוב תוך 15 יום...".

המסמך הנ"ל מצ"ב ומסומן נספח ע/17ב.

יד. שלילת התושבות פירושה הוודאי - הפיכת משפחה שלמה למשפחה עקורה, הרס מרקם חייהם, נזק חמור במיוחד לבת שהשתלבה בחינוך המיוחד, נזק חינוכי ורגשי קשה לכל הילדים, שלילת זכויות בריאות וזכויות סוציאליות מכל המשפחה, הוצאתם מביתם וגירושם ממולדתם, ללא עתיד. איש לא טרח לנמק בפניהם מדוע הם ראויים לעונש כה חמור ואיזו תועלת תצמח לציבור בישראל מסבלם.

טו. ביום 25.11.97 פנה ב"כ העותרים אל משרד הפנים, והגיש ערר על ההחלטה להפקיע את רשיון ישיבת-הקבע של המשפחה כולה. הערר נסב על היעדר זכות שימוע, על פירוט שהותה הקבועה של המשפחה ושימור זיקתה לעיר. לערר צורפו עשרות המסמכים המעידים על מרכז חיי המשפחה, על העובדה כי משרד הפנים הכיר בתושבותם במשך שנים ארוכות בטרם החליט לשנות מנוהגו ולהפקיעה, על לימודי הילדים, על עבודתם של העותר ובנו הבכור ועוד.

מכתב הערר מצ"ב ומסומן נספח ע/17ג.

טז. ביום 8.12.97 הודיע משרד הפנים, ללא נימוקים, כי אינו משנה את החלטתו. הפקיד שדחה את הערר הוא זה שחתם "בברכה" על המכתב בדבר פקיעת תושבותם.

התשובה מצ"ב ומסומן נספח ע/17ד'.

28. העותר 9 - אבו כנפר

א. העותר נולד בירושלים בשנת 1949. פרט לפרק זמן קצר, כששכר דירה באחד מפרברי ירושלים, הוא מתגורר כל חייו בעיר ועובד בחנות משפחתו שבעיר העתיקה יום-יום מאז נעוריו. מעולם לא שהה העותר בחו"ל, מלבד ביקורים קצרים בירדן.

ב. העותר נשא לאשה בשנת 1984 את אטרש, במקורה מסילת א-דאהר בנפת שכם, בעלת ת.ז. ואשתו עברה להתגורר עימו בירושלים. מאז נישואיהם ועד שנת 1991, התגוררו בני הזוג בירושלים בבתים שונים בשכירות. בשנת 1991 עברו בני הזוג להתגורר בשכונת א-ראם, הסמוכה לירושלים. בשנת 1994 שבו העותר ואשתו אל גבולותיה המוניציפאליים של ירושלים, והוא מתגורר עד היום בבית שכור שבשכונת עיסוויה, ביחד עם אמו ואחד מאחיו. הסכם השכירות הוא על שם אמו.

ג. העותר עובד כל השנים ועד היום בחנות משפחתו המצויה בעיר העתיקה בירושלים. החנות מוחזקת על ידי משפחת העותר בשכירות מוגנת. העותר אינו מקבל משכורת, אלא מקבל את הוצאותיו מקופתה המשותפת של המשפחה.

ד. במשך שנים רבות היו העותר ואשתו חשוכי ילדים. כל אותן שנים, לא התעורר בלבם הצורך להמיר את תושבותה הגדתית של אשת העותר לתושבות ישראלית. כל אותן שנים היתה התנועה - ביחוד של נשים - בין הגדה לישראל חופשית.

ה. העותר ואשתו עברו טיפולי פוריות בירושלים, ואחרי כמעט שתים-עשר שנים במז"ט ילדה אשתו בת. הבת, נולדה בירושלים בתאריך 13.5.96.

ו. לאחר הולדת בתו הבכורה, פנה העותר אל משרד הפנים בבקשה לרשום אותה. בידי העותר היתה תעודת הלידה של בתו, בה נרשם מספר הזהות שלה. במשרד הפנים נתבקש העותר להמציא הוכחות על מגוריו בירושלים.

העותר הגיש מכתב בכתב ידו בו פירוט מקום מגוריו, ואף המציא עותק מחוזה השכירות בבית בו הוא מתגורר עם אמו.

ז. לא התקבלה כל תשובה אצל העותר, ועל כן פנה שוב אל המשיב. ביום 13.2.97 לקח ממנו פקיד משרד הפנים את תעודת הזהות שלו, סירב להחזירה, אמר לו שעליו לעזוב את הארץ ומסר לעותר טופס כתוב בעברית בלי להסביר לו את תוכנו. טופס זה קבע שתושבותו של העותר פקעה, וכי העותר ובתו חייבים לעזוב את הארץ.

המסמך הנ"ל מצ"ב ומסומן נספח ע/18א'.

ח. העותר ביקש מיד לדבר עם מנהל הלשכה, וכאשר הוכנס אליו, חזר המנהל על דברי הפקיד ואמר לעותר כי עליו לעזוב את הארץ בתוך 30 יום, וכי הסכם השכירות אשר

הגיש, אין די בו. המנהל לא גילה בפני העותר, מה הבסיס לקביעתו בדבר פקיעת רשיונו לישיבת-קבע, והעותר לא ידע כיצד להפריכה.

ט. העותר ומשפחתו מוכרים בכל העיר העתיקה כבעלי החנות בה הם עובדים. כמו כן, מוכר העותר לכל כמתגורר עם משפחתו בעיסווייה. ואולם, כמעט שאין מסמכים על שמו של העותר להוכיח את מקום מגוריו, מקום עבודתו ומהלכי חייו. כדברי העותר בתצהירו:

"למעשה, הדרך היחידה שאוכל להוכיח, כי אני מתגורר ועובד בירושלים, היא באמצעות עדותי ועדותם של האנשים הרבים, המכירים אותי במקום מגורי בעיסווייה ובחנות של המשפחה בעיר העתיקה. מוכתאר השכונה וכמעט כל אנשי השכונה בה נמצאת החנות שלנו - שכונת באב אל-סנסלה - מכירים אותי היטב ויכולים להעיד על כך, שאני נמצא בחנות יום-יום ומעולם לא עזבתי את ירושלים. בנוסף, אני ואשתי קיבלנו טיפולים רפואיים בירושלים ובתי קיבלה חיסונים בירושלים, ושמרנו מסמכים אחדים המעידים על כך."

תצהירו של העותר מצ"ב כחלק בלתי נפרד מהעתירה ומסומן ע/118ב.

יא. ביום 26.11.97 הגיש ב"כ העותר ערר על החלטת המשיב להפקיע את תושבתם של העותר ובתו. מאחר וההחלטה לא פירטה את עילתה, התייחס הערר לאמור בתצהירו הנ"ל של העותר, שצורף לערר, והוגשו המסמכים המעידים על טיפולים רפואיים באשתו בירושלים, החיסונים שניתנו לבתו בירושלים וכן דרישות לתשלום חובות למוסד לביטוח לאומי, בהם לא עמד העותר.

ב"כ העותר דרש מהמשיב לפרט על מה התבססה קביעתו בדבר העתקת מרכז חייו אל מחוץ לישראל, "על מנת שניתן יהיה להעלות את טענותיו השייכות לעניין ולהצביע על הטעות שביסוד ההחלטה". כמו-כן, מתוכן תצהירו של העותר, התבקש שימוע בעל-פה.

מכתב הערר מצ"ב ומסומן ע/118ג.

טו. ביום 8.12.97 השיב מנהל הלשכה לב"כ העותר כי "אין שינוי בהחלטתנו". לאמירה זו לא נוסף כל הסבר ולא התבקש מן העותר להמציא תצהירים של מכרים או להשמיע את דבריו באופן ישיר.

התשובה מצ"ב ומסומן ע/118ד.

29. העותרים 10 ו-11 - חדאד

א. העותר נולד ב-1957 בירושלים, ונישא בשנת 1980 לעותרת, אף היא תושבת ירושלים. לבני הזוג נולדו חמישה ילדים, הרשומים כולם במרשם האוכלוסין.

ב. עם נישואיהם, התגוררו בני הזוג בירושלים, בענאתה החדשה, בבית השייך למשפחתו של העותר.

ג. מפאת אבטלה בירושלים, יצא העותר בשנת 1980 לסעודיה, שם התקבל לעבודה כמפקח בנייה. אשתו הצטרפה אליו בשנת 1981 והמשפחה התגוררה בסעודיה כעשר שנים. על מעמדם בסעודיה מעיד העותר בתצהירו:

"בערב הסעודית לא רכשנו כל מעמד קבוע, אלא כל שנה ושנה היינו חייבים לחדש את רשיון הישיבה הארעית, והחידוש היה מותנה בחידוש חוזה העבודה שלי ... משעזבתי את ערב הסעודית בסוף 1991 אין לי כל זכות או כל אפשרות לחזור לשם. חוזה העבודה שלי הסתיים והחתימו על דרכוני שיציאתי היא סופית."

תצהיר העותר מצ"ב כחלק בלתי נפרד מהעתירה ומסומן ע/19א.

שהות העותר ומשפחתו בסעודיה היתה תמיד שהות זמנית, בתוקף אשרה ארעית ורשיון עבודה כעובד זר, ושהות זו לא העניקה לו או למשפחתו כל זכויות. מזרים במעמדם נבצר על פי דיני סעודיה לרכוש בית. לא היה לעותרים כל קניין פרטי בסעודיה, ולא היה כל עוגן שירמוז על מרכז חיים.

לצורך המעבר לסעודיה קיבל העותר דרכון ירדני, בו רשום שהוא תושב ירושלים, והעותרת וילדיהם נרשמו בו כנלווים.

העותרים וילדיהם יצאו מן הארץ ברשיון יציאה, לפיו חזרתם כתושבים לישראל מותנית בקיום תנאי הרשיון. העותרים עמדו תמיד בתנאי הרשיון ושבּו לארץ לעתים תכופות ולתקופות בלתי מבוטלות. בנם הבכור ובנם השלישי של העותרים נולדו בישראל, ושאר הילדים נרשמו סמוך ללידתם בלשכת מרשם האוכלוסין בירושלים על יסוד תעודות לידה מסעודיה. ב-1990 אף חידש העותר את תעודת הזהות הבלויה שלו במשרד הפנים. משנת 1984 ואילך משלם העותר לעיריית ירושלים את הארנונה עבור ביתם בענאתה. המשפחה שימרה את זיקתה הקבועה לישראל, כשכל מטרתם לצבור חסכוניות מעבודתו של העותר בסעודיה ולחזור לביתם בירושלים.

ד. ביום 5.8.91 חזרו העותרת וילדיהם לארץ, ומאז הם מצויים בביתם בענאתה החדשה. העותר עצמו סיים את עבודתו בסעודיה והצטרף אל משפחתו ביום 30.1.92.

ה. החל משנת 1991 השתלבה המשפחה לחלוטין במרקם החיים בירושלים. הילדים החלו ללמוד בבתי ספר בעיר (כיום המבוגרים בהם לומדים בבית ספר על-יסודי בענאתה שמעבר לקו הירוק, והצעיר בבית ספר של עיריית ירושלים שבענאתה, בתוך הקו הירוק). בני המשפחה חברים בקופ"ח. העותר עבד במקומות עבודה שונים בירושלים, בין היתר באוניברסיטה העברית, ולאחרונה הוא עובד בחברת בנייה.

העותרים משלמים את כל התשלומים המגיעים מהם כתושבים, לרבות ארנונה, דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. המוסד לביטוח לאומי משלם להם קצבת ילדים עבור הבן הבכור, אך תביעתם לקצבאות עבור שאר ילדיהם נדחתה, ובא-כוחם פנה למוסד בבקשה, שטרם נענתה, לקבל הסבר לכך.

ו. בהגיע בנו הבכור של העותר, לגיל 16, פנה אל משרד הפנים על מנת לקבל תעודת זהות. בקשתו הוגשה ביום 12.12.96. משלא קיבל את תעודת הזהות, פנה בנו של העותר פעמים מספר אל משרד הפנים, והתבקש להביא מסמכים

המוכיחים כי מרכז חיי המשפחה בירושלים. הוא עשה כן, ופקיד משרד הפנים הודיע לו כי יקבל את תעודת הזהות בדואר.

ז. ביום 20.2.97 הגיע אמנס דבר דואר ממשרד הפנים, אולם לא היתה בו תעודת זהות אלא מכתב מפתיע, הכתוב עברית ומופנה לבנם הקטין של העותרים. לפי מכתב סטנדרטי זה, פקע רשיונם לישיבת-קבע של הבן, ושל שני הוריו העותרים (ששמותיהם לא צוינו במכתב, אלא רק מספרי הזהות שלהם), ועליהם להשיב את תעודות הזהות שלהם ולצאת אל מחוץ לישראל.

המסמך הנ"ל מצ"ב ומסומן נספח ע/19ב.

ח. להודעה זו לא קדמה כל אזהרה, לא ניתנה לעותרים או לבנם כל זכות שימוע, לא התנהל כל הליך לפני ההחלטה, ולא ניתנה לה כל הנמקה. במשך כחמש שנים וחצי ניהלו בני המשפחה את חייהם בירושלים, לאחר שובם מסעודיה, עד שהחליט המשיב לבטל את תושבותם. לאחר שובם של העותרים לארץ, רשם משרד הפנים את בנם הצעיר, , במרשם האוכלוסין, החליף ב-1993 את ספח תעודת זהותו של העותר, ורק ב-1997 הודיע להם שפקע מעמדם ועליהם לעזוב.

ט. ביום 26.11.97 פנה ב"כ העותרים אל המשיב בערר על ההחלטה דלעיל. בערר זה מנה את מירב הנימוקים המצוינים בעתירה זו, וצירף את המסמכים המעידים על מרכז חיים בישראל. עד היום לא התקבלה תשובה מטעם המשיב לערר.

מכתב הערר מצ"ב ומסומן ע/19ג.

30. העותרת 12 - סנדוקה

א. העותרת ילידת ירושלים, אשר גדלה והתחנכה בירושלים עד בגרותה. בהיותה בת 19 נישאה ל סנדוקה, ירושלמי אף הוא, בעל ת.ז. , בן למשפחה ירושלמית מזה דורות.

ב. בני הזוג נישאו ב-2.10.81 וכחודשיים לאחר נישואיהם נסעה העותרת בעקבות בעלה לארה"ב. בעלה של העותרת נסע על מנת ללמוד מקצוע - מיזוג אוויר, קירור וחימום - ולאחר תום לימודיו, שארכו שנתיים, נשאר על מנת להשתלם במקצועו וכן לחסוך כסף לקראת שובם ארצה. נסיעתו כוונה אך ורק לשם רכישת מקצוע ומתוך כוונה ברורה לשוב לביתם ולמשפחתם עם תום הלימודים בחו"ל ולאחר השתלמות.

ג. העותרת מעולם לא העלתה בדעתה כי נסיעתה לארה"ב ושהותה הקצובה שם, יש בה כדי לבטל את תושבותה או להפקיעה. לעותרת היה נסיון מצטבר של שנים רבות ביציאה וכניסה כדין - בתור תושבת - לישראל, ותושבותה לא הועמדה מעולם בספק.

ד. בטחונה של העותרת במצג הקבוע של המשיב נקבע במסמרות לאור הניגוד בין מצבה למצב בעלה.

בן-זוגה של העותרת יצא את ישראל ברשיון יציאה לשלוש שנים. הרשיון הוארך, לבקשת בני הזוג, בשנה נוספת, החל מיום 5.9.84. העותרת הגישה עבור בעלה, סמוך לתום מועד זה, בקשה להארכה נוספת, כשכוונתם היתה לסיים את שהותם בארה"ב ולשוב ארצה בפברואר 1986. תשובה שלילית לבקשה זו הגיעה ביום 13.10.85, לאחר מועד הפקיעה של רשיון היציאה, ובעוד בן-הזוג בחו"ל.

התשובה השלילית מצ"ב ומסומנת ע/20א.

מאחר שבעלה של העותרת לא שב לישראל בתוך תקופת תוקפו של רשיון היציאה, והבקשה להארכת רשיונו נדחתה כאמור, הוא לא יכול היה לחזור לארץ כתושב. הוא איבד את תושבותו, בעיני המשיב.

העותרת, בניגוד לבעלה, שמרה בהקפדה על תנאי רשיון היציאה והגיעה בתכיפות לארץ. היא פעלה על פי מצג המדיניות הקבוע של המשיב, לפיו אין תושב מאבד את תושבותו כל עוד שמר על תנאי הרשיון וחידשו או חזר לארץ לפני פקיעתו. היא לא נתקלה בשום קושי להיכנס ולשוב לישראל כתושבת.

ה. כאשר הודע לעותרת ולבעלה כי המשיב רואה אותו כמי שתושבותו פקעה, פעלו בני הזוג בנחישות - ככל שביכולתם ובעזרת בני משפחתם - כדי להשיב לו את תושבותו.

1. ביום 31.10.85 פנה אבי בעלה של העותרת אל המשיב בבקשה למתן אשרת חוזר לבנו. בבקשה זו הוא ציין: "אנו משפחה שמתגוררים בביתנו בירושלים, הבן לא חשב לרגוע קט לנטוש או לעקור מהארץ, מטרתו להתמחות במקצועו ולחסוך למשפחה סכום כסף ולשוב למקום מושבו ומרכז חייו הטבעיים עם הוריו בירושלים".

הבקשה מצ"ב ומסומן נספח ע/20ב.

2. המשיב סירב להיענות לבקשה ביום 8.1.86.

מסמך הסירוב מצ"ב ומסומן נספח ע/20ג.

3. במרץ 1986 הגיע בעלה של העותרת בעצמו לארץ, והגיש בקשה במשרד הפנים למתן אשרת חוזר. הבעל מציין במכתבו: "אני יצאתי בזמנו בתור תושב חוזר ולא מהגר, והיות וכל המשפחה נמצאים בארץ, כולל אשתי וילדינו, אבקשכם שתואילו להיעתר לבקשתי ולאשר אותה...".

המכתב מצ"ב ומסומן נספח ע/20ד.

4. בהיות העותרת עצמה תושבת ללא עוררין, ומאחר שהבקשות השונות להשיב לבעלה את תושבותו סורבו, לא ויתרה העותרת על כל נסיון להגיש בקשת אחמ"ש לבעלה. אולם פניותיה למשרד הפנים לא נענו בטענה, כי אישה תושבת מזרח ירושלים אינה יכולה לבקש איחוד משפחות עבור בעלה. כאשר פורסם ברבים במהלך 1994 כי קמה לאשה זכות להגיש בקשה לאחמ"ש עבור בעלה, עשתה העותרת כן. היא הגישה בקשה ראשונה לאחמ"ש ב-22.12.94.

מכתב הלוואי של העותרת לבקשת האחמ"ש מצ"ב ומסומן ע/20ה.

5. העותרת שבה והגישה בקשת אחמ"ש שנייה ביום 12.1.95 וקיבלה מס' 106/95.

אישור על הגשת הבקשה מצ"ב ומסומן ע/120'.

6. ביום 12.12.95 פנתה העותרת למשיב בבקשה שייעתר לבקשותיה וציינה:

"בזמנו בעלי יצא למטרת לימודים, הוא למד קירור וחימום במשך שנתיים ולאחר מכן התחיל לעבוד בארה"ב כדי לחסוך למשפחה סכום כסף ולחזור ולהמשיך להיות ולחיות יחד תחת השלטון הישראלי בשלום ובשלום ובנאמנות ובמסירות. בעלי דוגל בשלום, ביכלתו לפתוח עסק שהוא למד...תודה לאל מצבו הכספי והכלכלי טוב ומאפשר לנו לחיות בכבוד. כל בני המשפחה חיים ונמצאים בארץ תושבים קבועים".

מכתבה של העותרת מצ"ב ומסומן ע/120'.

7. התשובה אשר קיבלה העותרת ממשרד הפנים ביום 14.1.96 למכתבה הנ"ל היתה כי אין אפשרות לאשר את הבקשה לאיחוד משפחות. מנהל הלשכה הוסיף: "מרכז חיי המשפחה בחו"ל, **חדלת להיות תושבת**".

תשובה זו מצ"ב ומסומנת נספח ע/120'.

1. ההכרזה האגבית, בינואר 1996, כי העותרת חדלה להיות תושבת הפגיעה מאד את העותרת, מאחר ותושבותה לא זכתה מעולם לכל הסתייגות מהמשיב.

לעותרת לא ניתנה זכות שמיעה בדבר שאלת תושבותה שלה. עניין תושבותה של העותרת בכל השנים הללו לא הועמד בספק, ומעולם לא נתקלה בקשיים או בבעיות להיכנס לארץ ולשהות בה. תדיר החזיקה בתעודת זהות, ובקשות האחמ"ש שלה עבור בעלה התקבלו ללא היסוס. היא קבעה את משכנה דרך קבע בביתה בירושלים במאי 1994 וכלכלה את חייה במשך כל השנים כזכאית לשיבת-קבע לכל עניין ודבר.

לעותרת מודעים רבים - תושבי ישראל - אשר במשך שנים ארוכות נהגו על פי המצג החוקי שקיבע המשיב, ושמרו על זכויותיהם ללא פגע בשמרם על תנאי הרשיון היציאה. נסיונה המצטבר של העותרת לימדה בעליל כי מי שאינו עומד בתנאי הרשיון - דוגמת בעלה - עלול לאבד את תושבותו. דרך אחרת אין - אין בשהות ממושכת בחו"ל (תוך שמירה על תנאי הרשיון) כדי לפגוע בתושבות.

2. כל זיקותיה של העותרת מכוונות וקשורות לירושלים. הנסיעה לארה"ב מלכתחילה היתה לצורך ארעי - לימודי הבעל, והשתלמותו במקצוע החדש שרכש. העותרת לא רק שמרה על תנאי רשיונה, היא אף שהתה תקופות ממושכות בישראל, עם ילדיה, מאחר ולא חדלה לראות בארץ את מרכז חייה.

דחיית בעלה ושליחת תושבותו היו העילה היחידה לנדודיה החוזרים ונשנים בין ארה"ב לישראל. שהיותיה של העותרת בארה"ב לא היו רצופות, והן אינן מעידות על ניתוק ממרכז החיים היציב בארץ.

ח. העותרת הביעה את זיקתה וקשריה למולדתה אף ברישום ילדיה בתעודת הזהות הישראלית שלה, כל עוד הסכים המשיב לרשום את הילדים. בתה הבכורה, , נולדה בשנת 1983 בארה"ב ונרשמה בתעודת הזהות הישראלית של העותרת מיד עם הגיעה ארצה. בניה , שנולד ב-1985, , שנולד בירושלים ב-1989, נרשמו אף הם בתעודת הזהות שלה.

רישום שני ילדיה הנוספים של העותרת סורב על ידי המשיב בשל שינוי מדיניות הרישום אחרי 1989, אולם העותרת הגישה בקשות לרישום בהזדמנות הראשונה. בן הזקונים של העותרת נולד בירושלים באוקטובר 1997.

ט. מאז מאי 1994 מתגוררת העותרת עם ילדיה בירושלים, בביתם, דרך קבע.

הילדים כולם לומדים בבתי ספר בבירה, מרכז חייהם כאן, ואין להם כל כוונה לעזוב את הארץ.

י. רק סירובו העיקש של המשיב להחזיר לבעלה את מעמדו כתושב הוא שדחף אותו לאפיק של קבלת דרכון אמריקאי בשנת 1986. העותרת עצמה קיבלה דרכון אמריקאי בשנת 1989, לאחר שכל הנסיונות להשיב לבעלה את תושבותו עלו בתוהו. בעלה של העותרת זכה בדרכון הודות לעובדה כי אחיו אזרח ארה"ב, והאשה זכתה בו אחרי הבעל, בזכות העובדה כי חלק מילדיה נולדו בארה"ב ובעלה קיבל אזרחות.

באותה עת, קבלת אזרחות זרה לא היוותה לבדה סיבה לשלול את תושבותם של תושבי ירושלים. זו היתה המדיניות החד-משמעית של המשיב והוא לא סטה ממנה כלל.

יא. ב"כ העותרת פנתה אל המשיב ביום 15.11.96 בדרישה לבטל את ההחלטה להפקיע את תושבותה של העותרת, שנעשתה ללא כל שימוע. למשיב נשלחו כל ההוכחות המעידות על מגורי הקבע של המשפחה בירושלים.

המכתב מצ"ב ומסומן נספח ע/20ט.

לפנייה זו לא באה כל תשובה תקופה ארוכה ביותר, ונשלחו למשיב תזכורות, במועדים הבאים: 15.1.97, 26.2.97, 14.4.97, 18.5.97, 15.7.97, 17.8.97, 16.7.97, 22.10.97.

תשובת המשיב מ-12.11.97 היא כי אין שינוי בהחלטה. תשובתו אינה מנומקת.

התשובה מצ"ב ומסומנת נספח ע/20י.

יב. בתצהירה מדגישה העותרת כי חייה בארה"ב היו מכוונים אל הרגע בו תוכל להשתקע במולדתה. בכל חזרה שלה לביתה בירושלים הביאה עימה את ילדיה על מנת שיספגו את התרבות והשפה - כהכנתם לשובם לירושלים. העותרת מצהירה, כי אילו היתה האפשרות של ביטול תושבותה עולה בדעתה, היתה מוותרת מלכתחילה על שהותה בארה"ב ושוהה ברציפות כל השנים עם ילדיה בישראל, כפי שהיא אכן עושה באין מפגיע במשך ארבע השנים האחרונות.

תצהירה של העותרת מצ"ב ומסומן נספח ע/20יא.

- א. העותרת נולדה בירושלים ב-1952. נעוריה ובגרותה עברו עליה בירושלים, ובשנת 1975 נישאה רג'אבי, אשר מוצאו מירושלים. מר רג'אבי נסע לעבוד בכווית ערב המלחמה ב-1967, אך כל משפחתו, לרבות הוריו ואחיו, חיים בישראל.
- ב. בעלה של העותרת, ובעקבותיו העותרת וילדיה, לא רכשו מעולם מעמד של קבע בכווית. הם שהו שם בסטטוס של "עובד זר" ונלוויו.
- ג. מיד עם נישואיה, הגישה העותרת בקשה ראשונה לאחמ"ש עבור בעלה, ושהתה בירושלים כשהיא ממתינה למענה, בעוד בעלה שב לעבודתו בכווית. עם אישור הבקשה היה בכוונת הבעל להגיע ולהשתקע בארץ עם אשתו הטרייה.
- ד. בנה הבכור של העותרת, , נולד בירושלים ביום 22.12.75. הוא נרשם במרשם האוכלוסין וקיבל מס' ת.ז.
- ה. בינואר או פברואר 1976 הגישה העותרת בקשת אחמ"ש שנייה לבעלה, הפעם בשמה ובשם העולל . הסירוב לשתי הבקשות הגיע לעותרת רק בשנת 1976.
- ו. העותרת הגישה בקשה ל'רחמים ומחילה' בעקבות הסירוב, אולם תגובת משרד הפנים היתה שלילית.
- ז. בלית ברירה, יצאה העותרת לראשונה בחייה, בשנת 1978, לבקר את בעלה בכווית. היא עשתה כן למרות שמיאנה לחיות בכווית, אולם לא יכלה להפנות עורף לבעלה. העותרת שהתה בכווית מיום 1.1.78 ועד 5.10.78.
- ח. העותרת שבה לביתה וילדה את בנה השני - ביום 27.10.78. אף הוא נרשם במרשם האוכלוסין של ישראל וקיבל מספר זהות .
- ט. לאחר לידת הבן השני, הגישה העותרת בקשת אחמ"ש שלישית, ואף צירפה בקשת 'רחמים' על בעלה. עד היום לא קיבלה העותרת תשובה לבקשה זו.
- י. ביגוד לרצונה יצאה העותרת שוב לכווית על מנת להיות עם בעלה. היא חזרה לירושלים לעתים קרובות ככל שניתן היה, בכפוף למצבה הכלכלי, ובממוצע פעם בשנה או בשנה וחצי. כל אימת שהיתה מגיעה לארץ, שהתה תקופות ממושכות ככל שיכלה - בהתאם לחופשות הילדים מבתי הספר. תמיד הגיעה העותרת עם כל ילדיה לארץ, ולעתים קרובות היה בעלה מתלווה אליה.
- מדי בואה ארצה, היתה העותרת מקבלת את תעודת הזהות שלה בגשר, ושבה ומפקידה אותה עם צאתה. מדי צאתה קיבלה את כרטיס היוצא שתוקפו ל-36 חודש.
- יא. חמישה משבעת ילדה העותרת בארץ. תמיד דאגה העותרת לרשום את ילדיה במרשם האוכלוסין הישראלי, ופעלה על פי כל דרישות משרד הפנים שהופנו לתושבי המדינה - בין אם חידוש תעודת הזהות, ובין אם עדכון הפרטים במשרד הפנים.

את בנה השלישי, ילדה העותרת בירושלים ביום 25.1.80. הוא נרשם במרשם האוכלוסין וקיבל מס' ת.ז.
את בתה הרביעית, ילדה בירושלים ביום 9.6.81. אף היא נרשמה במרשם האוכלוסין וקיבלה מס' ת.ז.
את בתה החמישית, ילדה העותרת בירושלים ביום 12.5.83. הפעם, כשניגשה העותרת למשרד הפנים, הודיעו לה כי השתנתה המדיניות, ובתה נרשמה בתעודת הזהות שלה בשמה בלבד (כנלווה), ללא מספר תעודת זהות.
את בנה הששי, ילדה העותרת בכווית ביום 22.9.86, ומיד כשהגיעה לישראל ביקשה רישומו במרשם האוכלוסין והוא נרשם בתעודת הזהות שלה מבלי שינתן לו מספר תעודת זהות. בנה הצעיר נולד אף הוא בכווית ביום 15.12.88, ואף על לידתו דיווחה למשרד הפנים, והוא נרשם בתעודת הזהות שלה.

יב. העותרת לא חדלה מנסיונותיה להביא לכך שבעלה יוכל לחיות עימה ועם ילדיה בישראל. בכל פעם שהגיעה לארץ פנתה אל משרדי המשיב וביקשה לברר אם אפשר כבר לבקש אחמ"ש עבור בעלה. הובהר לה שוב ושוב, כפי שהובהר לה בשנת 1980, כי אין דנים בבקשות לאיחוד משפחות המוגשות על ידי נשים לבעליהן.

יג. העותרת אף הכינה בקשת אחמ"ש נוספת לבעלה בשנת 1984, ופנתה לצורך כך אל משרד הפנים ביום 26.7.84, כדי לקבל את תעודת הלידה של בעלה המעידה כי נולד בירושלים, מתוך תקווה כי יהיה בעובדה זו בכדי להביא לאישור בקשתה. אך סירבו לקבל את בקשתה מאותו טעם.

יד. בשנת 1987 הגישה העותרת **בקשת אחמ"ש רביעית, הפעם עבור בתה** כדי לקבל עבורה מספר במרשם האוכלוסין. הבקשה שמספרה 478/87 סורבה ביום 3.11.87.

טו. עם פרוץ מלחמת המפרץ, גורשו העותרת ומשפחתה מכווית, כרבים אחרים. חוסר התוחלת בהגשת בקשות אחמ"ש עבור בעלה אילץ את המשפחה לשהות בירדן.

טז. האפשרות להגיש אחמ"ש גם על ידי אשה עבור בעלה, אשר נודעה בשנת 1994, הזעיקה את העותרת עם כל ילדיה לירושלים. היא הגישה **בקשת אחמ"ש חמישית עבור בעלה, וכללה בה גם את שלושת ילדיה** אשר עדיין לא קיבלו מספרי תעודות זהות, אך היו רשומים בתעודת הזהות שלה. מספר בקשת האחמ"ש שהגישה - 2547/94.

יז. בנה הבכור, ; נשאר בישראל, והעותרת נחפזה לירדן על מנת לסייע לבעלה להתארגן לשיבתם. הם המתינו לסיום לימודי הילדים, והגיעו ארצה ביולי 1995. מאז נמצאת כל המשפחה ברציפות בארץ.

ילדיה הגדולים של העותרת, אשר מצוידים במספרי תעודת זהות, נקלטו ללא כל בעיה וללא כל ערעור על מעמדם.

בעלה של העותרת וילדיה נעדרי מספרי תעודות זהות, קיבלו אשרות כניסה מסוג ב/2 ובהמשך מסוג ב/1, שהוארכו מפעם לפעם עד ליום 12.1.97.

יח. המשפחה כולה השתכנה תחילה בבית אחות העותרת ואחי בעלה (הנשואים זו לזה) בעיר העתיקה. בינואר 1997 עברה המשפחה להתגורר בענאתה החדשה שבירושלים.

יט. הבן ו סיים את לימודיו במוסד להכשרה מקצועית בתלפיות, ועובד כיום במלון היאט בירושלים. הבן עובד בבנייני האומה. הבן חניך אצל קבלן פרנסת המשפחה מוטלת על ילדיה העובדים, בהיעדר רשיון עבודה לבעל. הבת לומדת בכתה י' בבי"ס סככיני בעיר העתיקה, הבת כבר שנה שלישית באותו בית ספר, הבן תלמיד כתה ו' בבי"ס יסודי בירושלים, וכמותו תלמיד כתה ד'.

נציגי המוסד לביטוח לאומי ביקרו את העותרת ומשפחתה והשתכנעו כי הינם תושבים. העותרת וילדיה בעלי תעודות זהות מבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי.

כל בני משפחת העותרת ובעלה מתגוררים בירושלים, וכל קשריהם החברתיים והתרבותיים מצויים בעיר. אין להם רכוש או קשרים מחוץ לירושלים.

כ. בעת בדיקת המשיב את זכאות המשפחה לאחמ"ש, ולפי בקשתו, ב"כ העותרת שלחה אליו את כל המסמכים המוכיחים את מרכז החיים של העותרת ומשפחתה.

מכתב המשיב מיום 26.8.96, בו נדרשו הוכחות למרכז חיים, מצ"ב ומסומן

ע/21א'.

תשובתה של ב"כ העותרת מיום 22.9.96 מצ"ב ומסומן ע/21ב'.

למרות תזכורות ששלחה ב"כ העותרת למשיב בתאריכים 24.12.96 ו-22.1.97, בקשת האמ נחמ"ש לא זכתה למענה.

כא. כאשר פנתה העותרת ביום 6.1.97 אל משרד הפנים, על מנת לחדש את רשיון הביקור של בעלה וילדיה, נאמר לה לשוב אחרי 10 ימים. כעבור 10 ימים נדחתה לשוב אחרי 10 ימים נוספים. רק ביום 28.1.97, כאשר בעלה של העותרת פנה אל משרד הפנים לחידוש רשיונו, ניתן בידו מכתב כתוב בעברית, המודיע על "פקיעת תוקף הרשיון לישיבת קבע" של המשפחה כולה, והם התבקשו לצאת תוך 15 יום מן הארץ.

המכתב בדבר פקיעת תושבות מצ"ב ומסומן נספח ע/21ג'.

למתן מכתב זה לא קדם כל בירור, לא נשמעה כל טענה, לא הועלתה כל אפשרות בדבר ערעור מעמד העותרת וילדיה בעלי התושבות.

למרות שעניין איחוד המשפחות לבעלה של העותרת היה מצוי בטיפול משפטי של עורך דינה, וב"כ העותרת פנתה למשיב בסדרה ארוכה של בקשות לזירוז את טיפולו במהלך 1996, לא נשלחה אל עוה"ד כל הודעה על כוונה לבטל את תושבותה של העותרת או על פקיעת תושבותה.

כב. ב"כ העותרת פנתה אל המשיב ביום 31.1.97 במחאה נגד ההודעה המפתיעה על פקיעת התושבות, בלא שקדמה לכך כל אזהרה, בלא כל דיון ובלא למצות את זכות השימוע. בפנייה זו מובעת מחאה על כך שלא היתה פנייה אל ב"כ העותרת, אלא

הומצא לה המכתב ביד, וכן צוינו עובדות נוספות (המצויות בוודאי בתיק העותרת במשרד הפנים) אודות נסיונותיה הקודמים להשיג אחמ"ש לבעלה מאז יום נישואיה.

העתק ממכתב זה נשלח גם אל שגרירות ירדן בישראל, שהתבקשה ליתן דעתה על כוונת המשיב להעביר לשטחה משפחה שלמה. יש לציין כי העותרת אינה מקבלת זכויות של אזרח בירדן, אלא היא בעלת דרכון ירדני שתוקפו מוגבל בזמן - דרכון שאינו מעיד על אזרחות ושתקפו שונה מהדרכונים המוענקים לאזרח.

המכתב למשיב מצ"ב ומסומן נספח ע/21'.

המשיב לא ענה על פנייה זו תקופה ארוכה. תזכורות רבות נשלחו למשיב, בתאריכים 10.3.97, 31.3.97, 5.5.97, 1.6.97, ו-17.6.97.

ביום 22.6.97 התקבלה תשובה בלתי מנומקת מהמשיב, כי ההחלטה לא שונתה.

התשובה הנ"ל מצ"ב ומסומנת נספח ה/21'.

תשובה לגופן של הטענות והקושיות שהועלו במכתבה של ב"כ העותרת מיום 31.1.97 לא התקבלה. ב"כ העותרת הוסיפה לפנות ולבקש התייחסות לטענותיה הן ביום 23.7.97, ביום 31.7.97 וביום 2.9.97.

כג. תצהירה של העותרת מצ"ב כחלק בלתי נפרד מהעתירה ומסומן ע/121'.

32. העותרת 14 - משני

א. העותרת ילידת ירושלים ומתגוררת בעיר כל חייה. על אף העובדה כי בעלה של העותרת היה מארה"ב בעת נישואיהם, ועל אף נסיעותיה של העותרת לארה"ב אל בעלה, לא היה במעשיה כדי להצביע על ניתוק מרכז חייה מישראל.

נהפוך הוא. העותרת ביקרה במשך פרקי זמן קצרים וקצובים בארה"ב, ומרבית זמנה נשארה בישראל. את כל ילדיה היא ילדה בישראל וגידלה אותם בישראל, בנפרד מבעלה. מאז 1991 היא לא יצאה את הארץ אפילו לביקור. אין קושי לזהות את מרכז חייה הבלעדי והרצוף של העותרת בישראל.

ב. בשנת 1983 נישאה העותרת ל משני, אשר היה אזרח אמריקאי בעת נישואיהם, ומקורו בגדה המערבית.

ג. לאחר נישואי בני הזוג, חזר הבעל לארה"ב, והאשה, אשר היתה אותה עת תלמידת קולג' בירושלים, המשיכה ללמוד הוראת אנגלית שנה נוספת אחרי נישואיה.

ד. ביוני 1984 נולד בנה הבכור של העותרת, בעודנה תלמידה המתגוררת בבית הוריה. לרגל לידת הילד הגיע בעלה של העותרת לארץ. בסוף 1984 נסעה העותרת לראשונה לארה"ב לבקר את בעלה. היא שהתה עימו בפלורידה במשך כששה חודשים בלבד, ושבה לביתה עם בנה. העותרת התגוררה בבית הוריה במחנה פליטים שועפאת בירושלים ונעזרה בהוריה ובהורי בעלה לגידול ילדיה.

ה. לבני הזוג אין בית מגורים משלהם בארה"ב, ובעלה, בעת שהוא מצוי בארה"ב, מתגורר בדירות שכורות. בעלה של העותרת התפרנס - במרבית התקופות בהן לא שהה בארץ - כמוכר סידקית במחנות עבודה של עובדים עונתיים באיזור פלורידה, ולצורך פרנסתו נדד ממחנה עבודה למחנה עבודה.

ו. באוגוסט 1985 נסעה שוב העותרת עם בנה אל בעלה בארה"ב. היא שהתה שם פחות מארבעה חודשים, וחזרה לביתה בדצמבר 1985. בפברואר 1986 ילדה את בנה השני, בביה"ח אל-קודס שבירושלים.

ז. במהלך 1986 ובמרבית 1987 לא יצאה העותרת כלל לארה"ב ופרידתה מבעלה ארכה הפעם, עקב חילוקי דעות בין בני הזוג. רק לקראת סוף 1987 נסעה העותרת לביקור בארה"ב, למשך כ-6 עד 7 חודשים, ולא הסתגלה כלל לשהות שם. כאמור בתצהירה, רק חובותיה כלפי בעלה גרמו לה לנסוע מפעם לפעם לשהות במחיצתו.

ח. בחזרתה שהתה עם שני ילדיה ברציפות מעל לשנה וחצי בארץ. בעלה נהג להגיע לביקורים מעת לעת. לקראת סוף 1989 נסעה שוב העותרת עם שני ילדיה לארה"ב, וחזרה לערך במאי 1990. ביוני 1990 נולדה בירושלים בתה. לקראת סוף 1990 נסעה שוב עם שלושת ילדיה לארה"ב, ושהתה שם עד מאי 1991.

מאז מאי 1991 לא שבה העותרת לארה"ב. בנה האחרון, נולד בירושלים בשנת 1993.

חוקר המוסד לביטוח לאומי ביקר אצל העותרת בביתה פעמיים, אולם המוסד אינו מוכן לשלם לה את קצבאות הילדים המגיעות לה כל עוד משרד הפנים לא הכיר בתושבותם.

בעלה של העותרת שוהה תקופות ממושכות בישראל. מרבית ביקוריו בארץ הינם ביקורים ממושכים, בין ארבעה לשבעה חודשים. לאחרונה שהה בישראל תוך חידוש אשרות הכניסה מסוג ב/1, למשך שנה וחצי מיום 30.6.96 ועד יום 28.12.97.

ט. מאחר והעותרת לא רצתה, באופן נחרץ, לחיות בחו"ל, ומאחר ובעלה היה חסר סטטוס קבוע שיאפשר לו חיות עימה ועם הילדים בארץ, שבה העותרת וניסתה פעמים רבות להקנות לבעלה מעמד של תושב באמצעות פנייה אל משרד הפנים. נסיונותיה כל השנים להשיג לבעלה מעמד קבוע בישראל, עלו בתוהו.

בפניותיה אל משרד הפנים נאמר לתובעת כי אשה אינה יכולה להגיש בקשת אחמ"ש עבור בעל, אף כי ההיפך אפשרי. בשנת 1984 מסרה העותרת את הטיפול בבקשתה למשרד "אבו אל עז" - עליאן - הן על מנת להביא לרישום ילדיה, והן על מנת להתאחד עם בעלה. אבו אל עז הודיע לה בסופו של דבר כי בשריפה אשר פרצה במשרד הפנים הושמד תיקה, והודיע לה כי הגיש בקשה לשחזור התיק.

בשנת 1992 טיפל בעניינה עו"ד פרטי, אשר הודיע לתובעת כי בקשתה בלתי ניתנת לביצוע. בשנת 1993 ביקשה התובעת מרושם בקשות לרשום עבורה בקשת אחמ"ש, אולם במשרד הפנים שוב סירבו לקבל את הבקשה.

כאשר התפרסם ברבים כי נפסלה האפליה בין נשים לגברים בעניין איחוד משפחות, הגישה העותרת בקשת אחמ"ש (אחמ"ש 1903/94).

י. פנייה ראשונה מב"כ העותרת נשלחה אל המשיב ביום 30.12.94. לפנייה זו צורף אישור המוכתר על חייה הרצופים של העותרת בירושלים במ.פ. שועפאת, אישור הלימודים של הילדים, אישור על טיפולי ינקות, ועוד. כן צויין כי האב מבקר לעתים קרובות. המשיב התבקש לאשר את בקשת האחמ"ש לבעל, ולרשום את הילדים במרשם האוכלוסין.

המכתב מצ"ב ומסומן נספח ע/22א.

פניות חוזרות ונשנות של ב"כ העותרת למשיב (בתאריכים 23.3.95, 7.4.95, 16.6.95, 17.7.95, 19.9.95, 7.11.95, 26.12.95, 6.2.96) לא הובילו למענה ענייני.

יא. ביום 14.3.96 פנתה העותרת אל משרדי המשיב, לאחר שנצטוותה להחליף את תעודת הזהות הבלויה שלה באחרת. ללא אזהרה מוקדמת או דיון כלשהו, הודיעה לה פקידת המשרד בשם רים אדקידק, כי העותרת איבדה את תושבותה. הודעה זו ניתנה בעל-פה. תעודת הזהות של העותרת נלקחה ממנה ולא הוחזרה לה עד היום. על הבקשה להחליף תעודת זהות רשמה הפקידה כי העותרת "עזבה 6.9.92".

רישום זה על הבקשה מצ"ב ומסומן ע/22ב.

יב. ב"כ העותרת פנתה אל המשיב מיד למחרת, 15.3.96, והלינה על הפעולה אשר ננקטה על ידי עובדי המשיב. היא הודיעה כי הרישום בדבר "עזיבת" העותרת איננו נכון, כי העותרת מצויה בארץ ברציפות מזה חמש שנים, הלינה כי לא נערך כל הליך של שימוע, ודרשה כי הטעות תוקן. עותק מפנייה זו נשלח אל היועץ המשפט של משרד הפנים.

המכתב מצ"ב ומסומן ע/22ג.

לא התקבלה תשובה על פנייה זו, ונשלחו למשיב תזכורות ביום 28.3.96 וביום 24.4.96.

יג. לא התקבלה מהמשיב כל תשובה המתייחסת לנטילת תעודת הזהות של העותרת. לא התקבלה אף כל תגובה לדרישה להשיב לעותרת את תושבותה אשר נשללה בהבל פי הפקידה. במקום זאת נשלחה ביום 4.8.96 הודעה בנוגע לבקשת איחוד המשפחות ונאמר כי על העותרת להוכיח את מרכז חייה בישראל ולשלוח מסמכים מסוימים.

הודעה זו מצ"ב ומסומנת ע/22ד.

המסמכים המבוקשים נשלחו שוב ביום 16.8.96, למרות שנשלחו כבר בעבר אל המשיב.

המכתב מ-16.8.96 מצ"ב ומסומן ע/22ה.

למעלה משנה לא התקבלה כל תשובה עניינית מהמשיב בעניין בקשת האחמ"ש. תזכורות מב"כ העותרת נשלחו למשיב בימים 10.12.96, 15.1.97, ו-3.3.97; וכן לאחר

תשובת ביניים של המשיב, לפיה לא נתקבלה החלטה, פנתה ב"כ העותרת למשיב בתזכורות נוספות מיום 14.4.97, 19.5.97, ו-15.7.97.

יד. ביום 20.7.97 הודיע המשיב לב"כ העותרת כי בקשת האחמ"ש של העותרת סורבה מאחר ולא הוכח מרכז חיים.

תשובה זו מצ"ב ומסומנת ע/22/ו.

טו. ביום 1.8.97 פנתה ב"כ העותרת אל המשיב וביקשה לקיים שימוע בנושא האחמ"ש ושאלת מרכז החיים של העותרת. ב"כ העותרת ביקשה להיות מוזמנת למשרד המשיב על מנת לפרוש בפניו את מלוא החומר.

המכתב מצ"ב ומסומן ע/22/ז.

זו הפעם הגיעה תשובה מיידית מהמשיב. כבר ביום 6.8.97 הודיע המשיב לב"כ העותרת כי לא מצא מקום לשנות את החלטתו, וכי העותרת נשואה מאז 1983, "מאז העתיקו את מרכז חייהם לחוץ לארץ, מה גם שהמבקשת וילדיה הם אזרחי ארה"ב".

מכתבו של המשיב מצ"ב ומסומן ע/22/ח.

מאחר ובקשת ב"כ העותרת לשימוע לא נענתה, שוב נשלחו תזכורות ביום 3.9.97 וביום 5.10.97.

ומשלא באה תשובה, שלחה ב"כ העותרת מכתב נוסף למשיב ביום 3.11.97. במכתב זה מבקשת ב"כ העותרת כי המשיב יעיין שוב בכל הנתונים, המביאים למסקנה אחת, כי מרכז חיי בני הזוג בישראל, כי העותרת שהתה בישראל זמן רב יותר מששהתה בארה"ב, כי על המשיב חובת ההוכחה כי העתיקה את מקום מגוריה, וכי אין אפשרות לקבוע קביעה מעין זו.

מכתבה של ב"כ העותרת מצ"ב ומסומן ע/22/ט.

למכתב זה לא הגיעה כל תשובה.

טז. נסיבות קבלת האזרחות האמריקאית על ידי העותרת נובעות מאילוץ, נוכח המצב הבלתי נורמלי של ילדיה. בעת ביקורה של העותרת בפעם האחרונה בארה"ב, נוכחו בני הזוג שוב לדעת כי היעדר מעמד לילדיהם מונע מהם תנועה חופשית, ומחייב אותם כל העת להזדקק לחסדי משרדים שונים אשר יאותו לצייד את הילדים במסמכים זמניים לצורך נסיעתם. מאחר שלילדי העותרת אין מספר זהות, לא הונפקה להם תעודת מעבר משלהם. מאחר ואין הם אזרחים אמריקאיים, אין הם בעלי דרכון אמריקאי. בירוריו של בעל העותרת בארה"ב שכנעו אותו, כי ילדיו - אשר נולדו בישראל - אינם יכולים להפוך לאזרחים אמריקאיים אוטומטית, ורק בהגיעם לגיל 18, אם יחיו בארה"ב, יוכלו לבקש התאזרחות אמריקאית ולזכות בדרכון.

העותרת לא הסכימה בשום פנים כי יהיה עליה להישאר בארה"ב או להשאיר את ילדיה בארה"ב. האלטרנטיבה היחידה שהוצעה לבעלה של העותרת היתה כי אשתו תתאזרח, ובעקבות התאזרחותה של אשתו יוכלו הילדים לזכות בדרכון אמריקאי. בפברואר 1991 נאותה העותרת לעבור התאזרחות, זאת אך ורק לצורך הענקת מעמד חוקי כלשהו בתבל לילדיה. לאחר שהאם התאזרחה, עלה בידי המשפחה לקבל

אזרחות ומעמד חוקי לילדים. **מיד עם תום ההליך, במאי 1991, שבה העותרת עם ילדיה לישראל, ולא חזרה שוב לארה"ב.**

הנה כי כן, העותרת הוכיחה במעשיה שאין להתאזרחות נפקות על מרכז חייה, וכי את האזרחות רכשו היא וילדיה אך ורק בשל חוסר ברירה. הם לא עשו בה שימוש עד עצם היום הזה, אין היא משמעותית לחייהם היומיומיים, ואין היא אלא בבחינת נוחות או בטחון לעתיד בלתי ידוע. המשיב טועה אם הוא מייחס לעובדת התאזרחותה של העותרת כל משקל.

יז. תצהירה של העותרת מצ"ב כחלק בלתי נפרד מהעתירה ומסומן ע/22'.

33. העותרת 15 - עמירה

א. העותרת נולדה ב-1960 בירושלים והתגוררה בבית הוריה בירושלים עד לנישואיה.

ב. העותרת התחתנה בשנת 1977 עם בן דודה, עמירה, תושב ואזרח ירדן. עם נישואיהם החליטו בני הזוג להקים את ביתם בירושלים.

מיד עם נישואיהם הגישה העותרת **בקשה ראשונה לאיחוד משפחות** עם בעלה. בקשה זו הוגשה ביום 28.9.77 (מצ"ב אישור ההגשה כנספח ע/23א').

ביום 16.10.77, פחות משלושה שבועות לאחר שהוגשה, נדחתה הבקשה. בהודעה על כך לא ניתנה לעותרת כל הסבר (מצ"ב כנספח ע/23ב').

העותרת לא אמרה נואש, ופנתה ביום 13.9.78 אל שר הפנים, ד"ר יוסף בורג, במכתב אישי. היא פרשה בפניו כי הינה מתגוררת בירושלים, כעין 'אלמנה חיה' החיה בניחוח מבעלה. "אינני רוצה שבעלי הנ"ל ישאר בעמאן, ויפתו אותנו אנשים ויקח אשה אחרת על פני, ואולי אפשרי גם שנתגרש מפאת שהוא שוהה בחוץ לארץ".

העותרת מספרת כי כבר נולדה להם בת שנפטרה, ומבקשת כי שר הפנים יתחשב במצבה המיוחד, מאחר ובעלה נקי מכל חשש בטחוני, היא מוכנה לערוב להתנהגותו הטובה, ומבקשת כי שר הפנים ימליץ "על בעלי הנ"ל שיבוא ארצה במסגרת איחוד משפחות כדי שיוכל לכלכל ולפרנס אותי ונהיה כגבר ואשה, ואסירת תודה אהיה לכב' אם מבוקשי זה יתמלא, ואקבל תשובה חיובית על כך בעין החמלה והרחמים בהקדם האפשרי".

המכתב לד"ר בורג מצ"ב ומסומן ע/23ג'.

משלא התקבלה כל תשובה לפנייה נרגשת זו, שלחה העותרת פניה חוזרת ביום 4.10.78 (מצ"ב כנספח ע/23ד').

תשובת המשיב מיום 14.11.78 היתה סירוב, גם הפעם ללא כל הסבר (מצ"ב כנספח ע/23ה').

ג. העותרת לא ויתרה, והגישה **בקשת אחמ"ש שנייה** ביום 28.11.79 (האישור מצ"ב כנספח ע/23ו').

תוך שישה ימים החליט המשיב לסרב לבקשתה של המבקשת, ושלח לה ביום 4.12.89 הודעת סירוב, אף היא ללא כל הסבר (מצ"ב כנספח ע/23).

העותרת נוהגת כמי שחייה תלויים בתוצאת בקשת האחמ"ש, ומגישה בקשה חדשה שלישית ביום 12.12.79 (אישור מצ"ב כנספח ע/23).

לידי העותרת לא הגיעה כל תשובה לבקשת אחמ"ש זו.

העותרת הגישה בקשת אחמ"ש רביעית ביום 13.2.80 ולא קיבלה כל תשובה (אישור ההגשה מצ"ב כנספח ע/23).

שלוש בקשות אחמ"ש נוספות אשר הוגשו על ידי העותרת, האחת ביום 1.8.83, נוספת בשנת 1986 ואחרת מיום 16.8.92, סורבו (אישורים מצ"ב כנספח ע/23).

ד. בקשות האחמ"ש סורבו באופן שיטתי בשל המדיניות המפלה אשר ננקטה על ידי המשיב, לפיה רק בעלים תושבי מדינת ישראל זכאים לבקש ולקבל איחוד עם נשותיהם הזרות, ואילו נשים אינן זכאיות להתאחד עם בעליהן.

ה. מדיניות מפלה זו, אשר בוטלה רק בשנת 1994, גרמה סבל למשפחות רבות, והעותרת הינה דוגמא ברורה לכך. כל חייה הוכתבו על ידי המדיניות המפלה, ובמקום לקיים את חיי המשפחה שלה באופן רצוף בירושלים, היה עליה לחיות חיי דיילוגים בין שהות עם בעלה בעמאן, לבין שהות עם משפחתה בישראל.

העותרת ילדה את מרבית ילדיה בישראל. את כל חופשותיה ואת כל החגים בילתה בביתה בירושלים, ובכל הזדמנות הגיע עימה בעלה לביקורים ממושכים.

כפי שהעותרת מצהירה גם בתצהירה, "היה ברור לכל משפחתי ולכל ילדי כי אין לנו עתיד אלא בירושלים, ואני לא סבלתי את החיים בעמאן...לא היתה לי ברירה ונאלצתי להישאר בירדן, אולם בכל הזדמנות חזרתי לביתי בירושלים".

ו. העותרת הקפידה לדווח למשיב על כל ילד שנולד לה, ולרשום אותם במרשם האוכלוסין. בנה שנולד בשנת 1979 נרשם וקיבל מס' תעודת זהות בתה שנולדה בשנת 1981 קיבלה מס' תעודת זהות. בנה שנולד בשנת 1983, נרשם בתעודת הזהות של העותרת, אולם לאור שינוי במדיניות הרישום של המשיב, הוא נרשם ללא מספר תעודת זהות. כמוהו בנה יליד 1986, ובנותיה, ילידת 1989, וילידת 1992.

ז. העותרת שמרה בקנאות על תושבותה ותושבות ילדיה על ידי שמירה קפדנית על תנאי הרשיון, וחידושו בכל יציאה שלה לעמאן. תושבותה מעולם לא הועמדה בספק.

ח. כשנודע לעותרת כי קמה תקווה חדשה לאיחוד משפחתה ולמחייתה בירושלים, חיסלו בני הזוג את כל ענייניהם בעמאן ושבּו והתיישבו ב-1994 בביתם בירושלים.

ט. העותרת הגישה עתה את בקשתה התשיעית לאחמ"ש עבור בעלה. בקשת האחמ"ש קיבלה מספר 1635/95.

י. רשיונות הביקור של הבעל חודשו כל העת, עד אשר במחצית 1996 הקשה המשיב על חידושם. העותרת פנתה לייעוץ משפטי, וב"כ כתב למשיב ביום 2.7.96 על מנת לברר מדוע אין מחדשים את רשיון הביקור של הבעל ומדוע אין עדיין תשובה לאחמ"ש. המכתב מצ"ב כנספח ע/23יא'.

יא. המכתב הנ"ל של ב"כ העותרת פתח התכתבות ארוכה בין העותרת ובין המשיב, במהלכה נשלחו למשיב פרטים והוכחות לגבי מרכז חייה של העותרת בירושלים. מתוך התכתבות זו מצורפים לעתירה: מכתב ב"כ העותרת למשיב מ-5.11.96, אליו צורפו הוכחות למרכז חיים (מסומן ע/23יב'); דרישה מהמשיב מ-9.1.97 להמציא הוכחות למרכז חיי המשפחה, למרות שאלו כבר נשלחו (מסומנת ע/23יג'); ומכתב ב"כ העותרת מ-7.3.97, אליו צורפו שוב המסמכים שנתבקשו (מסומן ע/23יד').

יב. ביום 14.4.97 שלח המשיב הודעה לעותרת בעניין בקשתה לאחמ"ש, לפיה "לא הוכח מרכז חיים, המבקשת חדלה להיות תושבת עוד ביום הגשת הבקשה" (מצ"ב כנספח ע/23טו').

יג. ביום 29.6.97 פנתה ב"כ העותרת אל המשיב בדרישה לחזור בו מהחלטה המוטעית לאור קורות העותרת (מצ"ב כנספח ע/23טז').

תשובה לאקונית של המשיב מיום 7.7.97 לב"כ העותרת קובעת, כי הבקשה מסורבת (מצ"ב כנספח ע/23יז').

יד. בינתיים, ביום 15.5.97, בעת שבתה של העותרת, פנתה אל משרד הפנים על מנת לקבל תעודת זהות ראשונה בהגיעה לגיל 16, נדרשה להביא את תעודת הזהות של אמה. לתומה, הביאה הבת את תעודת הזהות של אמה וזו נלקחה ממנה, ולא הוחזרה לה. ניתן בידה מכתב הקובע כי פקע תוקף הרשיון לישיבת הקבע של העותרת, של בנה, ושל בתה, המכתב על פקיעת תושבותם מצ"ב כנספח ע/23יח'.

תגובת ב"כ העותרת מיום 23.5.97 מוחה על תוכן ההחלטה ועל אופן קבלתה (מצ"ב כנספח ע/23יט').

בעקבות תזכורות מיום 23.7.97 ומיום 29.7.97, התקבלה תשובת המשיב מיום 30.7.97 לפיה העותרת "נשואה לתושב ירדני, ונמצאת בחו"ל מיום נישואיה. לפי זה אנו רואים אותה כמי שחדלה להיות תושבת" (מצ"ב כנספח ע/23כ').

טו. פנייה נוספת מב"כ העותרת למשיב מיום 1.8.97 מפרטת מדוע ההחלטה שגויה, מציינת את היעדר השימוע ומבקשת כי תינתן תשובה לאחר קבלת ייעוץ משפטי (מצ"ב כנספח ע/23כא'). לא התקבלה כל תשובה לאחר מכן.

טז. תצהיריהן של העותרת ובתה מצ"ב ומסומנים ע/23כב', ע/23כג'.

- א. העותרת, תושבת ירושלים וילידת 1956, והעותר, יליד 1955 מחברון, נישאו זל"ז בשנת 1974.
- ב. בעת נישואיהם, שירת העותר כשוטר במשטרה הירדנית. בירוריה של העותרת אודות יכולתה להגיש עבור בעלה בקשת אחמ"ש ולהביאו להתגורר עימה בירושלים, העלו כי משרד הפנים איננו מקבל בקשות אחמ"ש אשר מגישות נשים לבעליהן.
- ג. על מנת לשמור על מסגרת משפחתית נהוגה, עברה העותרת להתגורר עם בעלה בירדן. אולם בו בזמן לא ויתרה כלל על זיקותיה החוקיות והרגשיות למולדתה. היא מילאה בקפדנות אחר כל הכללים אשר הכתיב משרד הפנים כדי לשמר את זכויות התושבות שלה בישראל, מתוך מגמה לשוב ולחיות בירושלים בהזדמנות הראשונה.
- ד. במהלך כל השנים, אף בהיותה מטופלת בילדים קטנים, הגיעה בכל פעם שיכלה לארץ. היא נהגה להגיע עם כל ילדיה לתקופות ממושכות, כשהיא יוצאת ברשיון יציאה וחוזרת בהתאם לתנאי הרשיון, וכשהכלל כי אל לה לאבד את הרשיון הוא המכתיב את אורחותיה.
- ה. העותרת דיווחה בקפדנות למשרד הפנים על כל ילד חדש שנולד לה, ודאגה לרשמו במרשם האוכלוסין. העותרת עשתה כן, אף כי הדבר היה כרוך תמיד בימי המתנה ממושכים במשרד הפנים, ובכיתות רגלים קשה. הידיעה כי בהזדמנות הראשונה היא תשוב עם משפחתה להתגורר בעירה הנחתה אותה, והביאה אותה לעשות מאמצים ניכרים לעמוד במסגרת הדרישות החוקיות של המשיב.
- ו. כל בני משפחתה של העותרת מתגוררים בירושלים, ומרכז חייה הרגשי והחברתי לא השתנה על אף שהותה עם בעלה בירדן.
- ז. כאשר העותר יצא לפנסיה, הגיעה העותרת לארץ והגישה בקשה לרישיון ביקור עבורו. ילדי בני הזוג היו עימם, ומשהתקבל האישור, שהתה המשפחה כולה במשך ששה חודשים בארץ. הם היו כאן בין 9.3.93 ועד 18.9.93 והתגוררו בבית משפחתה של העותרת שבמחנה פליטים שועפט.
- ח. במהלך שהותם בארץ הגישה העותרת בקשת אחמ"ש שקיבלה מספר 953/93.
- ביום 7.1.94 הגיע העותר ארצה על מנת לשכור בית למשפחה ולהכין את הקרקע לשובם. כאשר סיימו הילדים את שנת הלימודים בירדן, הגיעה כל המשפחה ביום 28.7.94 לירושלים ונשארה בה דרך קבע עד היום.
- העותרת שהתה בישראל עם תעודת הזהות שלה, אותה קיבלה כדין בגשר בכל פעם ששבה לישראל. העותר שהה בישראל כדין בתוקף רשיונות ביקור אשר קיבל מעת לעת במשרד הפנים.
- ט. ביום 9.11.95 אושרה בקשת האחמ"ש אשר הגישה האשה לבעלה, והוא קיבל תושבות כדין.

י. עם קבלת תושבותו של העותר יצאו העותר והעותרת בלוויית שניים מילדיהם לעמאן למשך שנים-עשר ימים בלבד, מכרו את כל רכושם בעמאן, חיסלו את ענייניהם, כולל חברה למכירת ירקות שהיתה בבעלותם, העבירו את הפנסיה של העותר לבנק ברמאללה, ביטלו את רישומי הילדים בבתי ספר וקטעו כל קשריהם בעמאן. כפי שהעותרים מתארים זאת בתצהירם, "שרפנו את כל הגשרים", כשהם מסתמכים על החלטת המשיב להעניק לבעלה של העותרת תושבות קבע בישראל - החלטה אשר טמונה בה ההכרה בתושבותה של העותרת, כמעמד שריר וקיים.

יא. למעשה שהו העותרים ומשפחתם כמעט ברציפות בארץ מאז מרץ 1993, למעט היעדרויות קצרות שנבעו ממחויבויות להשלמת לימודי הילדים ולהיערכות.

יב. עם קבלת התושבות השתלבה המשפחה ברקמת החיים בירושלים. הם שילמו וקיבלו ביטוח לאומי, קיבלו ביטוח רפואי, השתכנו בדירה משלהם, קנו ציוד לביתם וניהלו חיים שלווים.

בתם נישאה לפני כשנה וחצי. בתם נישאה אף היא בארץ. הבת לומדת בתיכון וכמוה הבן שאר הילדים לומדים בבית ספר עממי. תינוק חדש נולד למשפחה בירושלים.

יג. לאחר השתרשות מחודשת, ובלא כל הודעה מוקדמת, הגיע לביתם של העותרים מכתב מיום 1.7.96 ובו נאמר להם כי מבקשים לבטל את תושבותם. כמו כן הוזמנו למשרד הפנים.

ב"כ העותרים פנתה ביום 7.7.96 אל המשיב ושאלה לצורך מה הוזמן העותר למשרד הפנים (מצ"ב כנספח ע/24א).

משהגיע מכתב המשיב לידי ב"כ העותרת, הסתבר כי נטענת טענה על ידי המשיב כאילו בקשת האחמ"ש הוגשה על סמך מידע כוזב. מכתב המשיב מיום 1.7.97 מצ"ב כנספח ע/24ב.

ב"כ העותרים השיבה למשיב ביום 19.7.96 כי הטענה כאילו מסרה העותרת מידע כוזב אינה נכונה.

המשיב טען כי העותרת שהתה תקופה קצרה בישראל בעת שהגישה את בקשת האחמ"ש, אולם טעה בכך: העותרת שהתה בארץ ששה חודשים רצופים (ממרץ ועד ספטמבר) קודם שהגישה את בקשת האחמ"ש והיא שכנה כל אותה עת במקום מגוריה הקבוע במ.פ. שועפאת. המשיב אף טעה בקבעו כי העותרת הגישה בקשת אחמ"ש ולמחרת עזבה את הארץ. בקשת האחמ"ש הוגשה ביום 2.9.93 והעותרת עזבה ביום 18.9.93 ובעלה חזר כעבור פחות משלושה חודשים.

המשיב טען כי העותרת איבדה את תושבותה ולפיכך לא היתה זכאית להגיש בקשת אחמ"ש. אולם בעת שהעותרת הגישה בקשת אחמ"ש לבעלה, ובעת אישורה, טרם הופעלה המדיניות החדשה בדבר פקיעת תושבות, אשר שינתה מן הקצה אל הקצה את הזכאויות שהיו שוררות קודם לשינוי המדיניות.

בעת שהעותרת הגישה בקשתה לאחמ"ש נחשבה היא, ככל תושב אחר במצבה, כתושבים לכל עניין ודבר, בזכות העובדה כי שמרו על הכללים בנוגע לחזרתם לישראל לפני שפג תקפו של רשיון היציאה שלהם, ובדרך זו הוכיחו את המשך זיקתם לארץ. לא העותרים רימו את משרד הפנים, אלא משרד הפנים אישר את בקשת האחמ"ש על יסוד מערכת הכללים שהיתה נהוגה עד סוף 1995, ובעקבות שינוי מדיניותו ביקש ב-1996 לחזור בו מהחלטה שניתנה כדין בעניינם של העותרים.

מכתב ברוח זו נשלח אל המשיב ביום 9.7.96 (מצ"ב כנספח ע/ג24).

יד. במכתב ב"כ העותרים הובעה גם מחאה על העובדה כי המשיב התיימר לקבוע מסמרות מבלי לקיים כל הליך של שימוע ובירור. המשיב התבקש להזמין את העותרים וב"כ לפגישה דחופה על מנת ללבן את כל ה"קביעות" המוטעות שהועלו במכתב המשיב.

טו. המשיב לא התייחס כלל לפנייות ב"כ העותרים ולבקשות לקיים שימוע בעניינם. תזכורות אשר נשלחו אל המשיב מב"כ העותרים לא נענו. התזכורות נשלחו ב-4.9.96, 17.12.96 ו-21.1.97.

משעברה חצי שנה ללא מענה, פנתה שוב ב"כ העותרים במכתב אל המשיב מיום 31.1.97. במכתב זה ביקשה שוב לקיים שימוע בפגישה ישירה על מנת לדון בעניינם של העותרים (מצ"ב כנספח ע/ד24).

משלא באה כל תגובה לפנייות אלה, פנתה ב"כ העותרים בתזכורות רבות, ועברה כמעט שנה תמימה ללא כל תגובה. התזכורות הם מהמועדים: 5.3.97, 31.3.97, 22.4.97, 5.5.97, 20.5.97, 17.6.97, 20.7.97, 31.7.97, 2.9.97, 2.10.97, 5.11.97.

עד ליום הגשת עתירה זו לא התקבלה כל תשובה מהמשיב.

טז. תצהירם המשותף של העותרים מצ"ב ומסומן ע/ה24.

35. העותרת 18 - זרן

א. העותרת ילידת ירושלים והתגוררה תמיד בירושלים.

בשנת 1973 התחתנה עם זרן, ת.ז. בעלה של העותרת יליד ירושלים אף הוא, אולם בשל נסיבות משפחתיות הקשורות לפטירת אביו הוא נפקד בשנת 1967 בחברון.

ב. עם נישואיהם התגוררו בני הזוג בבית אמו של הבעל, שבעיר העתיקה, בית בו הם מתגוררים עד היום. העותרת הגישה בקשות רבות לאחמ"ש לבעלה לאחר נישואיהם, אולם כולן נדחו בשל העיקרון שהיה שורר, כי אין אשה יכולה להעניק לבעלה הזכות לאחמ"ש.

גם אמו של הבעל גוויליס ז"ל, ת.ז. הגישה עבורו בקשות אחמ"ש פעמים רבות, הן סמוך למועד תחילת הנישואין והן במועדים מאוחרים יותר. אין

ספק כי ניתן למצוא בקשות אלה בתיקם האישי במשרד הפנים. המסמכים המגבים בקשות האחמ"ש שהגישה האם ודחייתן אינם מצויים ברשות העותרת, והאם עצמה נפטרה בשנת 1994.

ג. בשנת 1976 נסע בעלה של העותרת לגוּוּטמאלה על מנת לעבוד, מאחר והמצב הכלכלי היה קשה. העותרת היתה אותה עת כבר אם. בנם הבכור, נולד בשנת 1975, ובתם נולדה בשנת 1976. שניהם נרשמו במרשם האוכלוסין. העותרת נשארה בארץ וגידלה את ילדיה כשהיא שוהה חליפות בבית הוריה בסילוּאן ובביתה בעיר העתיקה.

ד. בשנת 1978 הצטרפה אל בעלה בגוּוּטמאלה. העותרת שהתה שם חמישה חודשים בלבד, הרתה, חזרה לירושלים וילדה ב-1979 את בתה בבית חולים הילאל שבירושלים. גם היא נרשמה במרשם האוכלוסין.

העותרת נשארה ברציפות בירושלים כל השנים, כשהיא מגדלת את ילדיהם, ובעלה שולח לה כסף לפרנסתה. היא המשיכה לחיות בבית חמותה ובבית אמה לסירוגין, כשהיא נעזרת בשתייהן.

ה. בשנת 1986 חזר בעלה לעמאן על מנת לשוב למשפחתו בירושלים. העותרת הגישה עבורו בקשות רבות לרשיונות כניסה, אולם בקשותיה אלה סורבו. לא היתה לעותרת ברירה, וכיוון שרצתה לשהות עם בעלה לאחר פרידה כה ממושכת, יצאה לעמאן בשנת 1987. העותרת לא הסתגלה לחיים בעמאן, ושהתה שם תקופות קצרות, כשהיא חוזרת לביתה בירושלים בכל הזדמנות.

ו. ב-17 לאוגוסט 1987 הגישה העותרת בקשת אחמ"ש נוספת לבעלה. בקשה זו לא נענתה עד היום.

ז. בעמאן נולדו לבני הזוג שני ילדים, העותרת ביקשה לרשום ילדים אלה במרשם האוכלוסין בישראל כפי שחייבה הדין. את יליד 1988, רשמו מיד במרשם האוכלוסין והוא קיבל מספר תעודת זהות כמו כל אחיו.

כשרצתה העותרת לרשום במרשם האוכלוסין את בתה שנולדה ב-1990, אמרו לה להגיש עבורה בקשת אחמ"ש, וכך עשתה העותרת. מספר בקשת האחמ"ש עבור בתה מיום 8.9.92 הוא 669/92.

ח. למרות הגשת בקשות אין ספור מטעם האשה ואמו של הבעל לאפשר את כניסתו לישראל, ולו ברשיון ביקור, הן לא אושרו. רק בשנת 1993 אושר לבעל ביקור למשך חודש. בסוף החודש הוא יצא לירדן. אחר כך אושר לו ביקור נוסף לחודש ביום 19.1.94. שוב שהה חודש לפי תנאי הרשיון ויצא לירדן. בפברואר 1994 הגיע שוב לביקור והפעם נשאר.

ט. **מאז 1994 מתגוררת כל המשפחה דרך קבע בארץ**. המשפחה כולה מתגוררת בבית השייך לה, הילדים לומדים כאן בבתי ספר והבעל קיבל הארכות של רשיונות שהייה שלו. שהייתו הוארכה לאחרונה עד ליום 10.12.97, ושוב הוארך רשיונו עד מרץ 1998.

העותרת מקבלת דמי ביטוח לאומי, והיא מבוטחת בביטוח בריאות ממלכתי.

אין למשפחה כל מרכז חיים אחר. העותרת מצהירה בתצהירה המצ"ב, כי כל קורות משפחה מעידים כי תמיד ראתה בירושלים את ביתה, וזה מרכז חיי כל המשפחה.

י. ביום 24.2.94 פנתה ב"כ העותרת למשיב לברר מדוע לא אישר את בקשת האחמ"ש, שהגישה העותרת עבור בעלה ב-1987, ומדוע לא נרשמה הבת הצעירה ז במרשם האוכלוסין. הודגש בפנייה זו כי העותרת מתגוררת בפועל בירושלים עם ילדיה.

המכתב מצ"ב ומסומן נספח ע/25א.

ביום 3.4.94 התקבלה תשובתו של הממונה על המחלקה לאשרות וזרים במשרד הפנים, מר שלמה מתניה (ז"ל), לפיה הבקשה לרישום הבת אושרה. ובאשר לבעל **"אנו מוכנים לאשר שהייתו בישראל עם רשיון עבודה עד לסיום הטיפול בבקשתו לקבע"**.

כמו כן הורה מר מתניה, כי אם טרם הוגשה בקשת אחמ"ש, יש להגישה. תשובה זו מגלה את אימוץ המדיניות השוויונית בעניין איחוד משפחות וביטול אפליה הנשים על פי החלטת רה"מ, שהתקבלה זה עתה.

המכתב של מר מתניה מצ"ב ומסומן נספח ע/25ב.

יא. בתאריך 3.5.94 הגישה העותרת בקשת אחמ"ש נוספת עבור בעלה, ומספרה 1216/94. זאת עשתה העותרת בהנחיית בא-כוחה, בשל החשש כי אי הסדר במשרדי המשיב יהיה בעוכריה.

מאז הגשת בקשת האחמ"ש החדשה במאי 1994 ועד סוף 1996, ניהלה ב"כ העותרת התכתבות ענפה וחד-כיוונית, שבה דרשה מענה חיובי לבקשת האחמ"ש, וכן ביקשה מהמשיב לרשום במירשם האוכלוסין את בנה הצעיר של העותרת, שנולד בירושלים ביום 6.4.95. למרות החלטת המשיב לרשום כתושבת קבע את בתה של העותרת, - החלטה המבוססת על היות אמה תושבת, שמרכז חייה בישראל - הרי מיאן המשיב להכריע בעניין הבן הצעיר ולא נתן תשובה מהותית לבקשת האחמ"ש.

יב. התשובה המהותית של המשיב הגיעה אל ב"כ העותרת ביום 25.12.96. לא לתשובה זו ציפו העותרת, ילדיה ובעלה, והם לא היו יכולים להעלותה על דעתם. במכתב סטנדרטי זה הודיע משרד הפנים לעותרת:

"הריני להודיעך כי רשיון ישיבת הקבע שלך פקע...עליך לעזוב את הארץ תוך 15 יום".

המכתב מצ"ב ומסומן ע/25ג.

ב"כ העותרת פנתה אל המשיב ביום 7.1.97 וקבעה כי ההודעה מפתיעה ביותר, והיא **"הונחתה"** בלא כל הכנה. ב"כ העותרת מבקשת פירוט מדויק של העילות אשר הביאו להחלטה שגויה כל כך.

מכתבה של ב"כ העותרת מצ"ב כנספח ע/25ד.

תשובה למכתב זה לא התקבלה עד היום, למרות עשר תזכורות שנשלחו למשיב. יחד עם זאת, הודיע המשיב על הארכת אשרת השהייה של בן-זוגה של העותרת. נוצר מעמד מפוצל חדש בין העותרת לבעלה: שהייתו של הבעל בישראל כדין, ואילו לפי עמדת המשיב, שהייתה של האישה, שכל חייה התנהלו בירושלים והתרכזו במאבקה להביא לעירה את בעלה - שהייתה שלה בלתי חוקית ועליה לעזוב את הארץ לצמיתות.

יג. תצהירה של העותרת מצ"ב ומסומן ע/25ה'.

36. העותרים 19 ו-20 - גרייב ובת-זוגו : גרייב

א. העותר, יליד 1953, והעותרת, ילידת 1959, שניהם ילידי ירושלים ותושביה. כל חייהם חיו בירושלים, נישאו בה בשנת 1975, והולידו בה את כל ילדיהם (פרט לצעיר ביותר).

ב. לאחר נישואיהם ובמשך למעלה מעשר שנים רצופות חיו בירושלים. הבעל עבד כסגן מנהל בסופרמרקט בגבעת שפירא, והאשה היתה עקרת בית. הם היו ועודם חברים בקופ"ח, שילמו דמי ביטוח לאומי וקיבלו ומקבלים עד היום קיצבאות ביטוח לאומי.

ג. בשנת 1985 יצאו לארה"ב לבקר את הורי האשה על פי הזמנתם לחופשת קיץ. לפי בקשת הורי האשה, נשארו עימם לשהות זמנית. כוונת העותרים היתה כי ילדיהם ילמדו אנגלית. הבעל מצא עבודה ברשת חנויות מזון בבעלות ישראלי.

מדי שנה הגיעה המשפחה כולה לביקור בארץ. מלכתחילה היתה כוונתם להישאר בארה"ב לתקופה מוגבלת בלבד, אולם בשנת 1987 פרצה האינתיפדה, ומתוך חשש שמא ייפגעו הילדים או יסתבכו, ומתוך ידיעה כי הלימודים במזרח ירושלים שובשו לחלוטין, החליטו העותרים להישאר בארה"ב למשך תקופה נוספת.

למרות החלטתם להאריך את השהות בארה"ב, שבו מדי שנה בחופשת הקיץ לביתם.

ד. המשפחה כולה יצאה ובאה בתוקף תעודת מעבר ישראלית, אשר חודשה מדי שנה בשנה. מעולם לא התעוררה כל בעיה עם צאתם או שובם לארץ.

ה. שהותם בארה"ב היתה כל העת בעלת אופי זמני. הם לא רכשו כל נכסים ולא ניסו להתבסס בארה"ב.

ו. בשנת 1992 היתה זכות למשפחה לרכוש אזרחות אמריקאית, ולמרות שלא היתה להם כל כוונה להשתקע בארה"ב, וכבר תכננו את שובם ארצה, לא רצו לוותר על ההזדמנות שנקרתה לפניהם, וקיבלו את האזרחות.

ז. על פי תצהיר העותר, הוא מכיר עשרות רבות של פלסטינים תושבי מדינת ישראל, המחזיקים באזרחות זרה מבלי לפגוע במעמדם בישראל ובזכויותיהם.

העותר אף מצהיר, כי אילו הוא ואשתו היו יודעים שמדיניות המשיב תשתנה וכי רכישת האזרחות - שהיתה עבורם צעד פורמלי של נוחות גרידא - יש בה כדי להשפיע

על עתידם באופן כה מכריע, לא היו רוכשים אותה. הרי לא עלה בדעתם לשבת דרך קבע בארה"ב.

ח. בשנת 1992 הגיע העותר לישראל עם אשתו ובנם הצעיר על מנת להכשיר את הקרקע לחזרתה הסופית של משפחתם לביתה. אחיו של העותר נפטר, אמו נותרה ערירית, וחזרתם כשלעצמה העידה על כוונתם לסיים את שהותם בארה"ב.

ט. כשהגיע העותר לישראל בשנת 1992 עם אשתו וילדו הקטן, פנה מיוזמתו אל משרד הפנים על מנת לחדש את תעודת המעבר שלו ושל העותרת, ועל מנת לרשום את ילדם הקטן, היחיד שנולד בארה"ב. הם קיבלו תעודות מעבר.

כאשר שאל העותר במשרד הפנים מה עליו לעשות עם שאר ילדיו אשר נשארו בארה"ב, נאמר לו כי עליו לפנות לשגרירות ישראל בווישינגטון על מנת להסדיר את שובם כתושבים.

י. בחזרו לארה"ב פנה העותר אל שגרירות ישראל בווישינגטון, ונאמר לו כי על ילדיו לחזור עם דרכונם האמריקאי, וכי במשרד הפנים בירושלים יסדירו את העניין. העותר הודיע בשגרירות כי הוא ואשתו רכשו אזרחות אמריקאית.

יא. **העותרים וכל ילדיהם חזרו בנובמבר 1993 והשתקעו סופית בביתם בירושלים.**

יב. ביום 4.4.94 פנו העותר וילדיו אל משרד הפנים, וקיבלו **אשרת תושב חוזר מוטבעת בדרכוניהם האמריקאיים.**

אשרת תושב חוזר בדרכוניהם מצ"ב כנספח ע/26א'(1)-(3).

ביום 5.4.94 קיבלו העותר ואשתו תעודות זהות חדשות במקום תעודות הזהות הבלויות שהיו ברשותם.

משרד הפנים לא העיר כל הערה אודות היותם בעלי אזרחות אמריקאית, ועובדה זו לא שימשה כדי לשלול מהם את תושבותם או להעמידה בסימן שאלה.

יג. הבן הצעיר, אשר נולד בארה"ב ודרכונו האמריקאי הוצג בפני משרד הפנים, נרשם אף הוא כתושב, וכמו שאר הילדים קיבל מספר זהות (מס' הזהות). כמו כן הוחתם בדרכונו האמריקאי של , כי הוא "נרשם לישיבת קבע לפי חוק הכניסה" וכן נרשם בדרכונו מספר הזיהוי הישראלי.

עותק מהרישום בדרכון האמריקאי של מצ"ב כנספח ע/26ב'.

יד. השתקעותם המוחלטת של העותרים בירושלים עברה ללא כל קושי וללא ערעור על זכאותם. הם מתגוררים בבית השייך להם בירושלים והשתלבו ללא כל קושי ברקמת החיים בירושלים. העותר השלים את הרחבת ביתם מחסכונותיו שצבר בעבודתו בארה"ב. הבת הבכורה - נשואה לתושב ישראל, נולדה לה בת ואף היא (נכדתם של העותרים) נרשמה במרשם האוכלוסין. בתם השנייה - נישאה אף היא לתושב ישראל, ועומדת ללדת.

שאר הילדים לומדים כבר שנה חמישית בבתי ספר בישראל.

טו. העותר עצמו עובד בסופרמרקט ברוממה שבירושלים כמחסנאי ראשי, משלם מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות. מיד עם שובם נרשמו העותרים במוסד לביטוח לאומי, חידשו את תשלומיהם והחלו במאי 1994 לקבל קצבאות ילדים.

טז. אמו של העותר, חולת לב קשה, מתגוררת עם משפחת העותרים והם המטפלים בה. כל שאר בני משפחת העותר מתגוררים בעיר.

יז. בתם הבכורה של העותרים קיבלה תעודת זהות ב-1994 בהגיעה לגיל 16, אך כאשר בתם השנייה של העותרים, ילידת 30.12.80, פנתה בינואר 1997 אל משרד הפנים, כדי לקבל תעודת זהות ראשונה בהגיעה לגיל 16, קיבלה לידיה מכתב לפיו איבדו היא, אביה ואמה את תושבותם, ועליהם לצאת אל מחוץ לישראל.

מכתב פקיעת התושבות מיום 23.1.97 מצ"ב ומסומן נספח ע/26ג.

יח. ב"כ העותרים פנתה אל משרד הפנים ביום 7.2.97 בטענות הבאות:

לא היה כל הליך של שימוע, ולא ניתנה כל אזהרה מוקדמת; העילה של קבלת אזרחות אמריקאית היתה עילה רדומה, ולא נעשה בה שימוש; לא הודע בפומבי מראש כי ישנה כוונה לשנות את המדיניות הנהוגה; בני המשפחה שמרו באופן רצוף על זיקתם לישראל; המשפחה חזרה לישראל בשנת 1993 ולא יצאה עוד; העובדה כי בידי המשפחה היו דרכונים אמריקאיים לא הוסתרה ממשרד הפנים, ובעבר קיבלו אשרת תושב חוזר בדרכונם האמריקאי.

המכתב הנ"ל מצ"ב ומסומן נספח ע/26ד.

יט. תשובת המשיב מיום 17.2.97 קבעה בזו הלשון: "כל המשפחה מחזיקה בדרכון אמריקאי ובתאריך 23.1.97 קבלו מכתב שהם פקעו וחדלו מלהיות תושבי ישראל" [כך].

המכתב מצ"ב ומסומן נספח ע/26ה.

כ. ביום 19.2.97 פנתה שוב ב"כ העותרים והודיעה למשרד הפנים כי לא רק האב קיבל אשרת חוזר בדרכונו האמריקאי, אלא אף ילדיו קיבלו אשרה כזו, וצירפה למכתבה עותקים מן האשרות, אישורי עבודה ולימודים, וכן אישורים על רכושם בירושלים (מצ"ב כנספח ע/26ו).

ביום 27.2.97 הודיע המשיב כי אין כל שינוי בהחלטה (מצ"ב כנספח ע/26ז).

תזכורות מב"כ העותרים, בדרישה לקבל מהמשיב תשובה מהותית למכתבה הקודם, נשלחו במועדים: 5.3.97, 22.4.97, 20.5.97, 20.7.97, 20.8.97, 22.9.97, ו-23.10.97.

ביום 12.11.97 התקבלה תשובת המשיב, כי אין שינוי בהחלטתו (מצ"ב כנספח ע/26ח).

ביום 25.12.97 הודיעה ב"כ העותרים למשיב כי בכוונתה להגיש עתירה וצירפה את תצהירו של העותר. היא ביקשה לשוב ולבחון את הנושא כולו לאור התצהיר (מצ"ב כנספח ע/26ט').

ביום 1.1.98 הגיעה תשובת המשיב כי עמדתו בעינה עומדת (מצ"ב כנספח ע/26י').

ביום 6.3.98 נשלח מכתב נוסף אל המשיב בו נקבע כי עמדתו אינה תואמת את העובדות הממשיות שבתיק. המשיב התבקש להשיב בפירוט בדבר שינוי מדיניותו, על מנת לגבש את הסוגיות אשר יובאו לבית המשפט הגבוה לצדק (מצ"ב כנספח ע/26יא').

כא. מצ"ב תצהיר העותר, המהווה חלק בלתי נפרד מן העתירה, והמסומן ע/26יב'.

ד. המסגרת המשפטית

37. המסגרת הנורמטיבית אשר מסדירה, על פי ההלכה הפסוקה, את מעמדם של תושבי מזרח-ירושלים שלא התאזרחו, הינה סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. סעיף זה קובע:

"מי שאינו אזרח ישראלי או בעל אשרת-עולה או תעודת-עולה תהיה ישיבתו בישראל על פי רשיון ישיבה לפי חוק זה".

סעיף 2(א) לחוק מסמיך את שר הפנים להעניק לאדם רשיון לישיבת-קבע. מכח החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על מזרח ירושלים "רואים בכל מי שהתפקד במפקד האוכלוסין שהתקיים ב-1967 כמי שקיבל רשיון לישיבת קבע" (בג"צ 282/88 מוברק עווד נ. ראש הממשלה ושר הפנים ואח', פ"ד מב(2) 424, בעמ' 431 - להלן: "מוברק עווד").

38. מעמד יתושבות הקבעי במדינת ישראל נקבע כמעמד המשקף מציאות חיים, והמבחן למציאות חיים זו, כפי שנפסק בפס"ד מוברק עווד, הוא 'מרכז חייו של האדם'.

39. מכוח סעיף 11(א) לחוק הכניסה לישראל, רשאי שר הפנים, לפי שיקול דעתו, לבטל רשיון ישיבה.

בהפעלת שיקול דעתו, כפוף המשיב לכל עילות הביקורת על המעשה המינהלי (בג"צ 758/88 קנדל ואח' נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505, 528; בג"צ 3043/97 אנקין ורה ואח' נ' משרד הפנים, תקדין 97(3) 812; מוברק עווד בעמ' 434).

ביטול רשיון ישיבה של מי ששוהה כדין בישראל מחייב היום, בניגוד לעבר, מתן הנמקה, זאת בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (כפי שתוקן בתיקון מס' 4, התשנ"ה-1995).

40. בשנת 1985 התקין שר הפנים לראשונה תקנות, הקובעות תנאים לפקיעת רשיון לישיבת-קבע: תקנות הכניסה לישראל (תיקון מס' 2), התשמ"ה-1985. תקנה 11(ג) קובעת:

"תקפו של רשיון לישיבת קבע יפקע... אם בעל הרשיון עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל".

על פי תקנה 11א' יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם:

- "(1) הוא שהה מחוץ לישראל תקופה של שבע שנים לפחות... ;
(2) הוא קיבל רשיון לישיבת קבע באותה מדינה ;
(3) הוא קיבל את האזרחות של אותה מדינה בדרך של התאזרחות."

נפסק כי תנאים אלה שבתקנה 11א' הם בגדר חזקה עובדתית ו"חזקה זו ניתנת לסתירה על ידי בעל הרשיון".

בג"צ 7023/94 שקאקי ואח' נ. שר הפנים, תקדין 95(2) 1614.

משמעות ביטול רשיון לישיבת קבע

41. ביטול הרשיון לישיבת-קבע בישראל מביא לתוצאות מרחיקות לכת וקיצוניות עבור תושב מזרח ירושלים. אדם שבוטל רשיונו אינו רשאי להימצא בישראל וחייב לעזוב את הארץ. כל עוד אינו עוזב, הוא עובר עבירה על סעיף 12 לחוק הכניסה לישראל. הוא עומד בסיכון מתמיד של שלילת **חירותו** על ידי מעצר וגירוש, מכוח סעיף 13 לחוק.

זכויותיו הסוציאליות - שלו ושל ילדיו - נשללות, ובהן הזכות לשירותי בריאות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי וקצבאות הביטוח הלאומי, אף אם שילם את דמי הביטוח כדין במשך כל חייו.

זכות הקניין שלו נפגעת: אין הוא יכול להמשיך וליהנות מביתו ומרכושו שבישראל.

חופש העיסוק שלו נפגע: אין הוא יכול לממש את חופש העיסוק בישראל, ועליו לעזוב את מקום עבודתו או עסקו ומקור פרנסתו.

חופש התנועה שלו מוגבל, ואין הוא רשאי לשוב ולהיכנס לישראל ולשהות בה, אלא אם כן יקבל אשרת תייר קצרת מועד. תושב ירושלים, שהמשיב ביטל את רשיונו לישיבת-קבע, נדרש לנתק את קשריו הקבועים עם מולדתו, עם אביו ואמו ושאר בני משפחתו שתושבותם לא נשללה, עם סביבתו שעיצבה אותו ועם מרכיב בזהותו העצמית. כל אלה עולים כדי פגיעה **בכבודו כאדם**.

מבחינת עוצמת הפגיעה בזכויות יסוד של תושב מזרח ירושלים, ביטול תושבותו בישראל, בדומה לביטול אזרחותו של אזרח ישראל, עוקר את האדם מ"תבנית נון-מולדתו". השוו:

בג"צ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים ואח', פ"ד נ(2) 18, בעמ' 22.

42. אף כי לצורך הטיעון המשפטי להלן, ייצאו העותרים מתוך המסגרת הנורמטיבית אשר נקבעה בפסק דין **מוברק עווד**, הרי יצויין כי ההלכה שנפסקה בו שנויה במחלוקת. היא מתעלמת מהאבחנה החדה בין מהגרים, שביקשו מרצונם לשכון בישראל, ובין מצבם המיוחד של תושבי מזרח ירושלים, שהתושבות הישראלית נכפתה עליהם, הם לא היגרו אל ישראל משום מקום, ומולדתם היחידה ושורשיהם בירושלים. התייחסות לאנשים שנולדו, גדלו וחיו תחת שלטון ישראל, כאילו הם זרים המתארחים בישראל מכוח רשיון בר-ביטול, חוטאת למציאות חייהם ויוצרת בהכרח אפליה בין אדם לאדם בישראל.

ה. הטיעון המשפטי

43. תמצית הטיעונים

להלן יטענו העותרים :

א. כי מרכז חייהם הבלעדי היום, ובעת מתן החלטות המשיב, הוא בארץ, ולפיכך הפעיל המשיב שיקול דעת בלתי סביר כשהתעלם מכך; ועוד, המשיב הכיר בהם כתושבי קבע כששבו והשתקעו בארץ, ורק לאחר מכן שינה את החלטתו וביטל את רשיונם לישיבת-קבע, וזאת ללא הצדקה שבעובדות חדשות ובניגוד להלכה הפסוקה;

ב. כי העותרים מעולם לא ניתקו את זיקותיהם לישראל ולא שינו בעבר את מרכז חייהם, וזאת בהתאם למבחנים המקובלים בפסיקה, המביאים בחשבון קשת רחבה של שיקולים ועובדות; המשיב הפעיל את שיקול דעתו באופן בלתי סביר באורח קיצוני, כשהסתפק בעובדות הלקויות בחסר ולא בחן את כל השיקולים הרלוונטיים, כעולה מהפסיקה;

ג. כי למעשה הפעיל המשיב את שיקול דעתו אך ורק על פי הנחיה חדשה שיצאה בסוף 1995; בעשותו כן הפעיל שיקול דעת פסול מסיבות אחדות:

1. אין להפעיל הנחיה חדשה ומדיניות חדשה באורח רטרואקטיבי על התנהגות בעבר, אלא ניתן להפעילן רק להבא, לאחר פרסומן ברבים ולאחר תקופת מעבר שתאפשר לתושבי ירושלים להסתגל למצב החדש, וזאת בהעדר אינטרס ציבורי חשוב המצדיק תחולה רטרואקטיבית;

2. תחולתן למפרע של ההנחיות החדשות לא נועדה לתכלית ראויה אלא למטרות פסולות לחלוטין - אפליית תושבים ערבים מטעמי לאום, ואפליית נשים-תושבות ירושלמיות, הנשואות לבני-זוג זרים, מטעמי מין;

3. ההנחיות החדשות לא פורסמו מעולם, אלא קיומן ותכנן הוסתרו מהנוגעים בדבר - תושבי מזרח ירושלים - ולפיכך הן בטלות וההחלטות שהתקבלו על יסודן פסולות ;

4. תוכן ההנחיות פסול גם לגופו, ואף אם יחול רק להבא אחרי תקופת הסתגלות: ההנחיות קיצוניות, יוצרות עיוותים קשים, ומביאות לאפליה ושליטת זכויות יסוד, כשהפגיעה בצרור זכויותיו של תושב הקבע בישראל עולה על המידה הנדרשת להשגת כל תכלית כשרה ;

ד. כי אין לשלול את מעמדם של העותרים על בסיס תקנות 11(ג) ו-11א לתקנות הכניסה לישראל, מאחר שעל פי פירושן של תקנות אלו עד 1995 - שהוא פירוש סביר התואם את המדיניות המוצהרת מאז תחילת שנות השבעים - לא השתקעו העותרים בחו"ל; לחלופין, אם יש לפרש את התקנות בהתאם למדיניות החדשה, תקנות אלו בטלות בשל חריגה מסמכות, בהיותן פוגעות בזכויות יסוד - ובעיקר בזכות לשיוויון - מעבר לנדרש לכל תכלית ראויה ;

ה. כי החלטות המשיב התקבלו בהליך פגום, תוך הפרה בוטה של כללי הצדק הטבעי ;

ו. כי העותרות הנשואות לבני זוג זרים, בהיותן תושבות-קבע המתגוררות בישראל, זכאיות לאיחוד משפחות עם בעליהן מכוח הכללים שקבע המשיב בעצמו.

א. בחינת מרכז החיים היום

44. מרכז חייהם של העותרים - בירושלים, ולכן אין לשלול את מעמדם

א. מרכז חייהם של כל אחד מהעותרים ובני משפחותיהם הוא כיום, ובמשך השנים האחרונות - בירושלים. לא יכולה להיות מחלוקת בנושא, על פי כל מבחן שהוא. מקומות מגוריהם בירושלים; מרבית ילדיהם לומדים בבתי ספר בירושלים; הנשים יולדות בבתי חולים בירושלים ומטפלות בילדיהם בתחנות טיפת חלב בעיר; העותרים חברים בקופות החולים בירושלים; אלה שעובדים - עבדו ועובדים בישראל; אין להם בית מגורים או רכוש מחוץ לירושלים; רובם הוכרו על ידי המוסד לביטוח לאומי כתושבי ישראל, וזאת לאחר חקירה, והם משלמים דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. כל זיקות חייהם היום, כמו בעת מתן החלטות המשיב לשלול את מעמדם כתושבי קבע, הן לישראל.

ב. החלטת המשיב לשלול מהם את תושבותם מביאה לעיוותים קשים ובלתי נסבלים בחייהם. אלה אינם אנשים המשתמשים בירושלים כתחנת נופש או מוקד לביקור ארעי, אלא אנשים שהשתקעו כאן וניתקו קשר למקומות קודמים בהם שהו בעבר. שלילת מעמדם, פירושו - מהפך אכזרי בחייהם: הוצאת ילדיהם מבתי ספר

בירושלים, בהם לומדים רובם זו השנה הרביעית (לרבות ילדה שהשתלבה בחינוך המיוחד - בתו הצעירה של העותר 7); איבוד מקומות עבודתם בירושלים; עזיבת בתיהם, אותם רכשו או הרחיבו חלק מהעותרים בכספים שחסכו במשך שנות עבודתם בחו"ל במטרה להתבסס בשוכם לירושלים; וכד'.

ג. מצב עובדתי זה שונה לחלוטין מפסקי הדין בוסתאני (בג"צ 7952/96 בוסתאני נ' שר הפנים ואח', טרם פורסם) ושקאקי (בג"צ 7023/94 הנ"ל). בשני מקרים אלה לא היתה לעותרים כל כוונה להמשיך ולקיים את חייהם בישראל באופן שוטף, אלא כל בקשתם היתה לקבל מסמכים על מנת לחזור למקומות מגוריהם ואל משפחותיהם בחו"ל. לפיכך את האמור בפסקי דין אלה ניתן וראוי להגביל לנסיבות המיוחדות של ענייניהם של אותם עותרים. לא הרי מקרה של אשתו של עזתי מגורש (שקאקי) היושב בדמשק - לגביו צויין, שמאז גירושו הוא "האחראי לבצוע פיגועים חמורים ביותר נגד מדינת ישראל ואזרחיה" - ואין כל סיכוי כי משפחתו תשתקע בישראל, כמצבם של העותרים, הגרים בפועל בישראל והם ניתקו את כל קשריהם לכל מקום אחר בעולם, לא נשקף מהם כל סיכון בטחוני, ואין כל אינטרס ציבורי או מדיני למנוע את המשך מגוריהם בארץ.

ד. על המשיב להפעיל בסבירות ובהגינות את המבחן של מרכז חיים. במקריהם של העותרים פעל המשיב בחוסר סבירות קיצונית, כי הוא התעלם לחלוטין בשיקוליו ממצאיאות חיהם ומרכז חיהם של העותרים, ככל שמדובר במצב הדברים בעת מתן החלטתו.

45. החלטת המשיב היא שינוי החלטה קודמת וביטול רשיון קיים - ללא הצדקה

א. למעשה ברור שהמשיב הפעיל את סמכותו לשלול את הרשיונות לשיבת-הקבע של העותרים על יסוד מצב דברים בעבר. לפי גישת משרד הפנים, שינו העותרים בעבר את מרכז חיהם, בין בעת שהותם בחו"ל ובין בשל מגורים בשטחים שמחוץ לגבולות המוניציפאליים של ירושלים. לפיכך כבר פקע רשיונם לשיבת-קבע בעבר, לפני שחזרו והשתקעו בירושלים. על פי גישה זו, לא התקבלה החלטה חדשה בעניינם של העותרים, ולא ביטל המשיב את הרשיונות לשיבת-קבע, אלא הכריז על פקיעת תוקפם בעבר, פקיעה שאירעה מאליה, עוד לפני שובם של העותרים ארצה.

ב. הקונסטרוקציה הנ"ל היא פיקציה, הנסתרת על ידי התנהגותו של משרד הפנים כלפי העותרים ועל ידי המצג הברור שהציג בפניהם.

העותרים שבו לישראל לפני שנים מספר מתוקף אשרות חוזר שהעניק להם המשיב - אשרות הניתנות רק לבעלי רשיונות לשיבת-קבע בישראל. בשוכם הם קיבלו את תעודות הזהות שלהם, הנחזות כתעודות תקפות, והמשקפות את מעמדם כתושבי קבע בישראל.

משרד הפנים אף העניק את שירותיו לעותרים, לאחר שובם לארץ, כתושבים לכל דבר. המשרד קיבל מהעותרות, הנשואות לבני זוג זרים, את בקשותיהן לאיחוד משפחות והעניק לבעליהן, על פי בקשתן, אשרות כניסה וחדש אותן מעת לעת. פקידי משרד הפנים חידשו תעודות זהות בלויית של חלק מהעותרים, רשמו בתעודותיהם שמות של ילדים שנולדו, וכד'. כל זאת עד למחצית השנייה של שנת 1996, כשהודיע המשרד לעותרים על פקיעת רשיונם לישיבת-קבע. בינתיים חיסלו העותרים ובני זוגם את רכושם בחו"ל, מצאו מקומות עבודה בארץ, רשמו את ילדיהם לבתי ספר בעיר, וסמכו הסתמכות כנה על המצג של משרד הפנים בדבר תקינות מעשיהם, כמי ששוהים כדין בישראל, ובדבר המשך מעמדם כתושבי קבע במדינת ישראל.

ג. בנסיבות אלו, החלטת המשיב לשלול את מעמדם של העותרים היא במהותה מעשה מינהלי של ביטול רשיונותיהם לישיבת-קבע בישראל, ושינוי של החלטה קודמת לראות את העותרים בשובם ארצה כתושבי קבע. כפי ששינה המשיב את מדיניותו הכוללת והוציא הנחיה חדשה בסוף 1995 (פרק ב' לעיל), כן שינה המשיב בהתאם את עמדתו כלפי העותרים וקיבל החלטה חדשה, לגבי כל אחד מהם, לבטל את מעמדו ורשיונו כתושב קבע. קודם לא ראה המשיב, ככלל, את מי שחזר לישראל לאחר פחות משבע שנים רצופות בחו"ל, בתקופת תוקפה של אשרת החוזר שבידיו, ואת מי שהעתיק את מקום מגוריו לאזורים שבשליטת ישראל, כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל, ומשרד הפנים התנהג כלפי תושב ירושלים כזה בחזקת מי ששוהה כדין בישראל מתוקף רשיון תקף לישיבת-קבע. לאחר סוף 1995, וביתר שאת במחצית השנייה של 1996 ואילך, החליט המשיב לשנות את עמדתו הקודמת ולראות באותם התושבים, שכבר חזרו והשתקעו בישראל, כמי שפקע רשיונם לישיבת-קבע. נוסח ההודעות שנמסרו לעותרים, כהודעות דקלרטיביות על פקיעת הרשיונות לישיבת-קבע, אינו גורע ממהות המעשה ומטיב שיקול הדעת שהיה על המשיב להפעיל.

ד. ביטול רשיון קיים ושינוי החלטה קודמת, עליה הסתמך אדם, הם מסוג מעשי המינהל המגבירים את חובתו להפעיל את שיקול דעתו בסבירות ובהגינות ומתוך איזון ראוי בין האינטרס של הפרט לצורכי הציבור. על הרשות להשתכנע, על יסוד ראיות שאינן מותירות מקום לספק סביר, כי התרחש "אירוע חדש, שיש בו לפגוע בהנחות היסוד, אשר שימשו למתן הרשיון, ובכך ליצור סיכון ניכר, היוצר אינטרס ציבורי מיוחד לביטול הרשיון."

בג"צ 799/80 שללם נ' פקיד הרישוי לפי חוק כלי היריה, פ"ד לו(1) 317, 328.

בשינוי מעשה מינהלי, עליו הסתמך היחיד, על הרשות להשתכנע כי "השארית המעשה בעינו, על רקע הנסיבות החדשות, שוב אינו מוצדק ואינו מתיישב עם מילוי חובותיה כלפי כלל הציבור".

בג"צ 4383/91 שפקמן חיים ואח' נ' עיריית הרצליה, פ"ד מו(1) 447, 455.

ה. המשיב הפר את הכללים הנ"ל בבטלו את רשיונם של העותרים ובשנותו החלטה קודמת בעניינם. אירוע חדש, המצדיק את שלילת מעמדם וביטול רשיונם, לא אירע. להיפך, לאחר שמשרד הפנים הכיר למעשה בתוקף מעמדם של העותרים בשובם לישראל - השינוי היחיד שחל בעניינם הוא העמקת קשרם לירושלים, בה השתקעו, בכל מישורי חייהם, וניתוק מוחלט מכל קשר למקום אחר בעולם. אינטרס ציבורי לגיטימי לא הועמד בסכנה. אדרבה, כפי שיפורט בהמשך, ההחלטה להוציא את העותרים ובני משפחותיהם מישראל נבעה ממניע פסול ונועדה לשרת מטרה מפלה, המנוגדת לערכי היסוד של מדינת ישראל.

ב. בחינת מרכז החיים בעבר

46. חוסר סבירות קיצונית והמבחנים הדרושים לקביעת "מרכז חיים" של תושב

א. בבואו לשלול את מעמד תושבות הקבע מתושבי מזרח ירושלים, מפעיל המשיב את שיקול דעתו בחוסר סבירות קיצונית, על יסוד תשתית עובדתית הלקוייה בחסר חמור. ככל שניתן ללמוד מהחלטותיו, הנעדרות כל הנמקה, פועל המשיב על יסוד מבחן חד-מימדי, לפי חשבון היציאות והכניסות לישראל או משך המגורים בשטחים: בילה התושב בעבר את מרבית זמנו בחו"ל, או התגורר בשטחים, במשך שבע שנים - ולא משנה באיזו תכיפות חזר ארצה - הרי לדידו של המשיב, שינה התושב את מרכז חייו ודין רשיונו לשיבת-קבע להתבטל.

ב. הבחינה, היכן "מרכז חיים" של אדם, לצורך קביעת מעמדו (ועל אחת כמה וכמה - לצורך ביטול מעמדו לצמיתות) חייבת להיעשות בשיקול דעת זהיר ויסודי, על בסיס תשתית עובדתית אינדיבידואלית מלאה. "מרכז החיים", כמו החיים עצמם, מורכב מיסודות רבים. הפסיקה הכירה במורכבות הנושא, בעמימות המושג וכן בגמישות המבחנים הנדרשים, וזאת בהקשרים רבים.

במוברק עווד העיר על כך כבי' השופט (כתארו אז) ברק (בעמ' 433):

"למותר לציין, כי לעתים קרובות קשה להצביע על נקודת זמן מסויימת, שבה חדל אדם מלשבת קבע במדינה, וכי קיים בוודאי מרחב של זמן, שבו מרכז חייו של אדם כאילו מרחף לו בין מקומו הקודם למקומו החדש."

בע"א 4631/90 ג'ול נ' ג'ול, תקדין (2)96, 505, העלתה כבי' השופטת ביניש את בעייתיות הנושא ומורכבותו, בהקשר של "מרכז חייו" של אדם לצורך קביעת מקום מושבו על פי סעיף 135 לחוק הירושה:

"לא אחת מתלבט בית המשפט בשאלה מהו מקום מושבו של אדם אשר מחלק את שגרת חייו בין שתי מדינות שונות, קביעה ההופכת להיות קשה יותר ויותר בנסיבות החיים של העולם המודרני בו הניידות קלה. יש ואדם מתגורר במקום אחד ומנהל עסקיו במקום אחר, משפחתו מתגוררת במדינה מסויימת, אך יש לו פעילויות עסקיות, ציבוריות ואחרות במדינה אחרת, בה הוא נמצא בחלק ניכר מתקופות השנה ומשקיע מזמנו וממרו. יש המחלקים את זמנם ועניינם בתקופות שונות של השנה במדינות שונות. כל אלה מקשים על זיהוי ברור של מרכז חייו של אדם.

בענייננו הבעייתיות שבקביעת "מרכז חייו" של אדם הופכת להיות קשה שבעתיים עת מדובר במקומות כה קרובים, אשר מבחינה פיזית-גיאוגרפית אין כל קושי לקיים שגרת חיים בשניהם כאחד, ועם זאת בכל אחד מהם שוררת שיטת משפט שונה...".

באותו עניין פסק בית המשפט, כי מרכז חייו של המוריש, תושב מזרח ירושלים שהתגורר ועבד שנים רבות ביריחו, היה ונשאר בישראל, כי הוא שמר על זיקתו לירושלים ואף חזר להתגורר בה לפני מותו.

גישה דומה באה לידי ביטוי בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה, בהקשר של מרכז חייו של אדם לצורך זכאותו כ"תושב" על פי חקיקה סוציאלית. בדב"ע מה/73-04 סנדוקה נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע יז 79, נדון מצבם של תושבי מזרח ירושלים, שהעתיקו את ביתם מעבר לקו הירוק, אך שומרים על זיקות עבודה, משפחה או זיקות אחרות לירושלים. נפסק שם (עמ' 85), לגבי שאלת מרכז החיים:

"התשובה היחידה למצבים אלה היא בראיה כוללת ובחיפוש מענה לשאלה, לאיזה 'שטח' קיימת הזיקה העיקרית ולאיזה שטח - הזיקה היא זמנית, משנית או חולפת."

בדב"ע נו/286-0 אביוב נ' המוסד לביטוח לאומי, תקדין-אר (2)97, 6, נפסק כי אדם, שבתום שלוש שנות לימודים בחו"ל לא חזר ארצה, מלבד שני ביקורים קצרים, אלא המשיך במשך שלוש שנים נוספות לעבוד בחו"ל, לא ניתק בשל כך את מרכז חייו וזיקתו לישראל והמשיך להיות כל העת "תושב" על פי החוק לביטוח לאומי. אי-ניתוק הקשר לישראל נלמד ממכלול הנסיבות, שלא הצביעו על כוונת ירידה לצמיתות מהארץ.

בדנ"א 1558/94 נפיסי נ' נפיסי, פ"ד נ(3) 573, 601-602, פסק כב' השופט גולדברג, כי בקביעת מקום המושב לצורך משטר יחסי ממון בין בני זוג, יש לייחס משקל לכוונתם הסובייקטיבית:

"היסוד הסובייקטיבי, היינו כוונה רצינית וברורה מצד בני הזוג להשתקע בארץ אחרת, יכול לשמש, לענייננו, אמת מידה לקביעת 'מקום מושבם' של בני הזוג".

בבג"צ 129/63 מטלון נ' בית הדין הרבני האזורי ת"א-יפו ואח', פ"ד יז 1653, נדונה משמעותו של "תושב ישראל" לצורך שיפוט בתי הדין הרבנים. פסק כב' השופט חי' כהן (בעמ' 1652):

"אדם היוצא את הארץ, אינו בהכרח חדל להיות 'תושב' בה: אם יציאתו היא יציאת ארעי ודעתו לחזור, הוא נשאר תושב הארץ; אולי אף מותר להעמידו בחזקה, שכל עוד לא הוכח אחרת, הרי מי שהיה תושב נשאר תושב... "(הדגשה לא במקור - א.א.).

בע"א 657/76 הרשות המוסמכת לצורך חוק נכי רדיפות הנאצים נ' חסדאי, פ"ד לב(1) 778, נדונה שאלת תושבותו של אדם שנעדר מהארץ עם משפחתו במשך שמונה שנים, תחילה כדי ללמוד מקצוע בחו"ל ואחר כך "כדי לצבור כסף לקראת שובו ארצה". נפסק, כי הוא המשיך להיות תושב ישראל לצורך חוק נכי רדיפות הנאצים, וזאת מאחר שהוא יצא מן המדינה לתקופה ממושכת "בכוונה ממשית לחזור אליה, וכוונה ממשית זו נמשכת ונתקיימה אצלו במשך כל זמן שהותו בחוץ-לארץ והוא הגשים אותה בפועל... "(עמ' 782).

בפסקי דין רבים, הדנים במשמורת קטינים, בחן בית המשפט בחינה מדוקדקת את מכלול נסיבות השהייה בחו"ל והקשר לארץ, לרבות כוונות ההורים, והגיע למסקנה ששהות ממושכת בחו"ל לא היוותה שינוי של מרכז החיים. ראה למשל:

בג"צ 95/62 רואי נ' רואי ואח', פ"ד טז 1384, שם קבע בית המשפט, כי אב המשפחה המשיך להיות תושב ישראל על אף שהיה לו מקום מגורים קבוע בארה"ב במשך שמונה שנים וביקש להתאזרח שם;

בג"צ 805/80 שטיין נ' שטיין, פ"ד לה(4) 512, 521-522, שם שהו בני המשפחה חמש שנים בארה"ב לצורך השלמה מקצועית ואף התאזרחו בארה"ב, אך ראו עצמם קשורים כל הזמן לישראל ומרכז חייהם - כך נפסק - נשאר בארץ.

ג. כיוצא מפסקי הדין הנ"ל ואחרים, לא ניתן להגיע למסקנה, בדבר שינוי מרכז חייו של תושב ישראל, על יסוד תדפיס ממוחשב של סדרת יציאותיו וכניסותיו לארץ. בעשותו כן (או בדומה לכך), מתעלם המשיב משיקולים חיוניים הקשורים לנושא, בלעדיהם לא ניתן לקבוע דבר לגבי מרכז החיים. המשיב מתבסס על תשתית עובדתית שאין לה לבדה משמעות, ומתעלם ממצאיאות החיים ומהיציבות הנדרשת בשמירת מעמדו הקבוע של אדם. דינן של החלטות המשיב בעניינם של העותרים להיפסל בשל כך, בהיותן בלתי סבירות באורח קיצוני, ובית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב לגבש קריטריונים חדשים - סבירים וגלויים - להפעלת שיקול דעתו בעתיד, ולפרסם ברבים מראש.

47. העותרים לא ניתקו את זיקתם הקבועה לישראל ולא שינו את מרכז חייהם.

לגופו של עניין, בחינה סבירה ואינדיבידואלית של העובדות בנוגע לכל עותר תביא למסקנה, כי העותרים לא ניתקו את זיקותיהם לישראל בעת שהייתם בחו"ל ולא שינו את מרכז חייהם בעבר. כל עותר וסיבתו לשהייה בחו"ל: לימודים; פרנסה בסעודיה, בירדן או בארה"ב וצבירת חסכון במטרה לחזור ארצה על בסיס כלכלי איתן יותר - כוונה אותה הגשימו העותרים הלכה למעשה; וכן הקמת משפחה, בתקופה שבה אילץ משרד הפנים את הנשים הירושלמיות להצטרף לבני זוגן בחו"ל, והן חזרו לירושלים לצמיתות ברגע שהתאפשר איחוד משפחות.

לעותרים ששהו בסעודיה, כמו בארצות המפרץ האחרות, לא היתה אפשרות בדין לרכוש שם מעמד קבוע ואף לא בית או נכסי דלא נידי. שהייתם בארצות אלו היתה מתוקף אשרות שהייה ארעיות, התלויות בהמשך העסקתם שם, ומשעזבו את מקומות עבודתם, אין להם זכות לחזור. העותרים ששהו בירדן לא התאזרחו ולא רכשו מעמד של תושב קבע; ממילא הממלכה הירדנית מכירה בזכותם לשהות בירדן ומעניקה להם דרכונים בתוקף מוגבל, כשמעמדם כאזרחי ירדן אינו ברור כלל ועיקר מאז ההכרזה על ניתוק הממלכה מהגדה המערבית ב-1988 וחזרה השלום בין ישראל לירדן מאוקטובר 1994.

כל העותרים חזרו לעתים קרובות לישראל, חלקם לתקופות זמן ממושכות. איש מהם לא חרג מתקופת השהייה בחו"ל המותרת לו על פי אשרת החוזר שהנפיק לו משרד הפנים. פעולת העותרים היתה בהתאם לכללי משרד הפנים - דהיינו, הכללים וההנחיות על פיהם פעל משרד הפנים מתחילת שנות השבעים ועד סוף 1995. כל העותרים חזרו והשתקעו סופית בארץ לפני השינוי במדיניות.

בחינת העובדות אינה מצביעה על כוונה להינתק מישראל, אלא על שהייה ארעית בחו"ל בשאיפה לחזור. כשהגשימו העותרים שאיפה זו, הם לא העלו על דעתם ולא היו יכולים לשער, כי לאחר שובם והשתקעותם בארץ, יטענו נגדם כי הם כבר אינם תושבי ישראל.

ג. פסלות ההנחיות החדשות מסוף 1995

48. תחולה רטרואקטיבית של הכללים החדשים

אין ספק בחדשנות הכללים שהונהגו ב-1996: מגורים בשטחים במשך שבע שנים הפכו לראשונה עילה לשלילת תושבות; ביקורים תכופים של תושב-הקבע בישראל, בתקופת תוקפה של אשרת החוזר, חדלו לראשונה מלהפסיק את הרצף של שהייה בחו"ל במשך שבע שנים, ואילו הצטברותן של תקופות שהייה לא-רצופות בחו"ל הפכה לבדה לעילה לשלילת התושבות. אולם במקום להחיל, למצער, את ההנחיה החדשה מכאן ולהבא, מפעיל המשיב את ההנחיות למפרע.

מרכיבים שונים בהתנהגות התושב, אשר לא היה בהם כדי לפגוע בתושבותו עד שלהי 1995, נחשבים החל מקבלת ההנחיה לקריטריונים הפוסלים את התושבות ושוללים אותה. לא זו אף זו - קריטריונים אלה נבדקים כלפי העבר, והמשיב מחילם באופן רטרואקטיבי. התנהגות התושב בעבר - אשר היתה כשרה לשימור תושבותו על פי נהלי העבר ומדיניותו - משמשת כיום בסיס לביטול רשיון ישיבת-הקבע.

אם תושבת ירושלים נישאה לתושב חוץ וחייתה עימו בחו"ל מעת לעת, כשהיא חוזרת לישראל תכופות, הרי היא יכלה בכל רגע נתון עד סוף 1995 לשוב ולהשתקע בארץ בתור תושבת קבע ולקבל את מלוא הזכויות והחובות של תושב ישראל.

אולם לאחר שלהי 1995, תיחשב שהותה בחו"ל לצד בעלה כנטישה ושינוי מרכז חיים, למרות ביקוריה התכופים בישראל, ובדיקה רטרואקטיבית של יציאותיה וכניסותיה תביא לפקיעת תושבותה. הוא הדין לענין העתקת ביתו של תושב לשטחים.

49. ההלכה בעניין רטרואקטיביות ותקופת מעבר

הלכה פסוקה היא כי אין לקבוע הוראת מינהל או הנחיה שתחולתה למפרע. רק בנסיבות מיוחדות בהן התחולה הרטרואקטיבית דרושה לצורך תכלית ראויה, והיא מידתית מבחינת עוצמת פגיעתה ועומדת במבחן הסבירות - רק אז תוכל הרשות המינהלית לפעול על פיה.

בית המשפט הנכבד פסק בבג"צ 232/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עוה"ד (תקדין 1996 (2) 20), כי החלטה לשנות את ציון המעבר בבחינת הסמכה ללשכת עוה"ד, מבלי ליתן תקופת מעבר סבירה להסתגלות לשינוי, פסולה בשל חוסר המידתיות שבה. כבי השופט זמיר הסביר שם בהרחבה את השיקולים שעשויים לחייב מתן תקופת מעבר לפני תחילת תחולתו של כלל חדש:

"יש נסיבות בהן אין רשות מינהלית רשאית לקבוע תחולה מיידית להחלטה, אלא עליה לקבוע לה תקופת מעבר. השאלה אם במקרה מסויים

ניתן לקבוע תחולה מיידית, או אם חובה לקבוע תקופת מעבר, היא בדרך כלל שאלה של שיקול דעת. הרשות המינהלית חייבת להפעיל את שיקול הדעת בשאלה זאת, כשם שהיא מפעילה את שיקול הדעת שלה בכל שאלה ושאלה, באופן ענייני, סביר ומידתי....

במיוחד ראוי לציין את האפשרות שהחלטת הרשות לקבוע תחולה מיידית תהיה לוקה בחוסר-מידתיות. עילת המידתיות דורשת, בין היתר, כי הרשות המינהלית לא תפגע באדם במידה העולה על הנדרש. אכן, יש מקרים בהם נכון לומר כי תחולה מיידית של החלטה, ללא תקופת מעבר, תפגע באדם במידה העולה על הנדרש...

אילו נודע למתמחים על השינוי הצפוי מבעוד זמן, בערך במועד בו התחילו בהכנות של ממש לבחינה, היו יכולים לתכנן אחרת את זמנם ופעילותם עד מועד הבחינה. לגבי מתמחה זה או אחר, הכנה טובה ומספקת במשך חודשים אחדים לפני שנתקבלה החלטת הלשכה, נעשתה לפתע, עם החלטת הלשכה, לוקה בחסר. כך פגעה החלטת הלשכה, לא רק בצפייה של המתמחים, אלא גם בהשקעה של ממש, בזמן ואפילו בכסף. בנסיבות אלה, דומה כי מצוות ההגינות כלפי המתמחים דורשת שיינתן להם הזמן הדרוש כדי להתכונן לבחינה כראוי."

הדברים הם בבחינת קל וחומר לעניינם של העותרים. מי שכלכל את מעשיו וחייבו במשך שנים על פי מדיניות ברורה ומוצהרת בעבר, על מנת לשמור על היקר לו מכל - תושבותו, זכותו לשוב לביתו בעיר מולדתו - פתאום, ללא כל אזהרה וללא מתן תקופת מעבר המאפשרת הסתגלות והתאמת צעדיו, מוצא עצמו כמהגר בלתי חוקי בעירו, והוא משולל כל זכויותיו.

לענין דרישת הסבירות והמידתיות בתחולה רטרואקטיבית או מיידית והצורך בתקופת מעבר, ראו גם:

בג"צ 2933/94 רשות שדות התעופה נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד נ(3) 837, בעמ' 864-863;
בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל ואח' נ. שר אוצר ואח', תקדין 97(3), פסקה 53 לפסק-דינו של כב' הנשיא ברק.

50. רטרואקטיביות של ההנחיה החדשה - לתכלית פסולה הנגועה באפליה מטעמי לאום

א. בנאום שנשא שר הפנים, מר אליהו סוויסה, בתאריך 16.4.97 בפני חברי חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי, הסביר השר את מטרת מדיניותו בדבר החרמת תעודות זהות מתושבי מזרח ירושלים. "יש להגדיל את הרוב היהודי בירושלים ליותר מ-80%", הוא הסביר. את שובם של תושבי מזרח ירושלים לעיר מולדתם הגדיר השר כנהירה של ערבים לתוך ירושלים, והוסיף: "מה שקרוי לקיחת תעודות-הזהות זו נהירה לתוך ירושלים - מימוש זכות השיבה בדרך אחרת". נטילת תעודות הזהות, הטעים השר, היא תשובתו לפעולה זו של ערביי ירושלים, החוזרים לעירם.

דבריו של השר מובאים במאמרים בעיתון "הארץ" מיום 17.4.97 ובעיתון "כל העיר" מיום 18.4.97, המצ"ב ומסומנים כנספחים ע/27א', ע/27ב'.

ב. כעולה מדברי המשיב, מטרת המדיניות החדשה, והצורך הציבורי שבגינו נשלל מעמדם של העותרים ושכמותם, נעוצים בתכלית דמוגרפית ומדינית: להגדיל את האחוז של הרוב היהודי בירושלים על ידי נטילת תעודות הזהות של ערבים שחזרו לעיר ושליטת מעמדם. הסיבה לביטול מעמדם היא לאומם: הם ערבים.

ג. המדיניות החדשה "תכליתית" במובן זה, שהיא תפורה בצורה הגיונית ויעילה להגשים את התכלית של הוצאת ערבים תושבי ירושלים מישראל והגדלת הרוב היהודי בעיר. הרי במשך כשלושה עשורים הנהיג משרד הפנים מדיניות קבועה, אשר איפשרה לתושבי מזרח ירושלים לשהות תקופות ממושכות בחו"ל, או להקים את בתיהם מעבר לקו הירוק, וזאת מבלי לסכן את מעמדם כתושבי-קבע (פרק א' לעיל). החלה רטרואקטיבית של מדיניות חדשה, לפיה שהות לא רצופה בחו"ל בעבר, או מגורים בשטחים, כבר הביאו לפקיעת מעמדם של תושבי מזרח ירושלים שהסתמכו על הנהלים והמדיניות הקודמים, אכן עשויה להפחית במידה ניכרת את האוכלוסייה הערבית של ירושלים ולהגדיל בה את אחוז היהודים. היחס בין תכלית לאמצעי כה ברור והגיוני הוא, שגם אלמלא הצהרותיו הגלויות של שר הפנים אין מנוס מהמסקנה, שמטרת השינוי במדיניות היא הוצאת תושבים ערבים מירושלים בשל לאומם.

ד. תכלית זו של מדיניות המשיב, ומטרה זו לתחולתה למפרע בעניינם של העותרים, נגועה באפליה בוטה מטעמי לאום. את חוק הכניסה לישראל, מכוחו מפעיל המשיב את סמכויותיו, יש לפרש בהתאם לערכי היסוד של מדינת ישראל ולזכויות היסוד של האדם בישראל, בהם הזכות לשוויון. על המשיב לכבד את ערך האדם וכבודו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל, לפיהם תקיים מדינת ישראל שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור. עליו לשמור על ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, בה עקרון השוויון הוא "נשמת אפו" של המשטר, וכן לשמור על ערכיה של המדינה כמדינה יהודית, בה "ידעתם את נפש הגר כי גרים הייתם בארץ מצרים" (שמות כג, ט'). ראו:

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיפים 1, 2, 11א.

בג"צ 5368/96 ח"כ פנחסי נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד (4) 364, 378.

בג"צ 721/94 אל על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749.

בג"צ 4541/94 אליס מילר נ' שר הבטחון ואח', פ"ד מט(4) 94.

בהפעילו את סמכותו לשלול את מעמדם של העותרים מן הטעם העיקרי שהם ערבים ובמטרה להוציאם מהארץ בשל לאומם, נוהג המשיב באפליה פסולה וחורג מסמכותו על פי חוק הכניסה לישראל.

א. שיקול דעתו של המשיב פסול אף בשל הפרת עקרון השוויון בין המינים החל על כל פעולה שלטונית, וזאת בנוגע לעותרות, הנשואות לתושבים זרים. תוארה לעיל מדיניות האפליה המינית המפורשת לגבי איחוד משפחות, בה נהג משרד הפנים עד לשינויה והנהגת מדיניות שוויונית בחודש מרץ 1994 (סעיפים 9 ו-17 לעיל).

אותן נשים היו זכאיות להינשא ולהקים את משפחותיהן עם בני-זוגם: "לכל אדם הזכות להקים משפחה ולהוליד ילדים" (דנ"א 2401/95 ר. נחמני נ' ד. נחמני ואח', פ"ד נ(4) 661, 683).

בשל מדיניות פסולה הן נאלצו לממש את זכותן הטבעית מחוץ לגבולות המדינה, אך שמרו בקפדנות על זיקתן לירושלים, על מעמדן כתושבות קבע בישראל, בהתאם לכללים שנהגו אז, ועל שאיפתן לחזור. הן שהו בישראל לעתים קרובות וממושכות, ילדו חלק מילדיהן בישראל, ומשהשתנתה המדיניות והתאפשר להן לראשונה לחיות עם משפחותיהן בישראל, חזרו, השתקעו סופית בירושלים, הגישו בקשות לאיחוד משפחה עבור בני-זוגן והוציאו עבורם אשרות כניסה ועבודה.

ב. ריבוי הבקשות לאיחוד משפחות, שהגישו נשים אלו בשנים 1994-1995, היה בין השיקולים שהביאו לשינוי המדיניות בסוף 1995, בדבר פקיעת רשיונות לשיבת-קבע של מי שלא נעדר מעולם מישראל תקופה רצופה המתקרבת לשבע שנים ומעולם לא חרג מתנאי אשרת החזור.

המדיניות החדשה איפשרה למשרד הפנים לדחות על הסף את בקשותיהן של הנשים שחזרו בעקבות ביטול האפליה המינית בעניין איחוד משפחות. בקשותיהן נדחו ונמסר להן, כי רשיון לשיבת-קבע פקע ועליהן לעזוב לצמיתות את הארץ תוך 15 יום עם ילדיהן ובני זוגן.

ג. התוצאה של תחולת המדיניות החדשה על נשים אלו היא בלתי הוגנת ומפלה: אפליית העבר הונצחה - הנשים שוב נדרשו להעתיק את מקום מגוריהן לארץ של בעליהן ולנהל שם את חיי משפחתן, זאת בשל היותן נשים, כי לו היו גברים, היו זוכות מכבר לאיחוד משפחות. קבוצה זו של נשים ירושלמיות נפגעה יותר מכל קבוצה אחרת מהמדיניות החדשה. התוצאה המפלה, הנובעת בהכרח מהחלת המדיניות על קבוצה שהופלתח לרעה בעבר, משמשת אף היא הפרה של עקרון השוויון. ראו:

בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501.

כן ראו את פסק-הדין, המנחה עד היום את בית המשפט העליון של ארה"ב, הדן בתוצאה מפלה כלפי זרים תושבי קבע בארה"ב - Yick Wo v. Hopkins 118 U.S. : 356

"Though the law itself be fair on its face and impartial in appearance, yet, if it is applied and administered by public authority with an evil eye and an unequal hand, so as practically to make unjust and illegal discriminations between persons in similar circumstances, material to their rights, the denial of equal justice is still within the prohibition of the Constitution."

ד. המשיב מתעלם בשיקוליו מן האילוץ השלטוני המפלה, שהביא את העותרות ונשים אחרות לשהות בחו"ל על מנת להגשים את זכותן להקים משפחה, והוא עושה במצוקתן בעבר שימוש אכזרי על מנת להוציא אותן ואת משפחותיהן מהארץ, בשל היותן נשים שנישאו לזרים. שיקול דעתו לוקה באפליה פסולה ובחוסר הגינות, ויש לפוסלו.

52. בטלותן של ההנחיות החדשות של המשיב בשל אי-פרסומן

א. חובה לפרסם לנוגעים בדבר הנחיות פנימיות "שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט". חובת פרסום ההנחיות באה " ...כדי שהרבים יכלכלו מעשיהם על פיהן... הסתרת ההנחיות מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשונים במשטר דמוקרטי - ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה - אין בה לא סבירות ולא הגיון".
בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח', פ"ד מו(3) 501, 513-514.

כדברי כבי השופט מ' חשין בבג"צ 3081/95 רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל ואח', פ"ד נ(2) 177, 191:

"חובת הפירסום אמורה להגשים - בה בעת - שתי מטרות המשלימות זו את זו: מזה, שמירה והגנה על זכויות הפרט, ומזה, שמירה על סדרי ממשל ומינהל תקינים ומניעת שרירות של שלטון. פירסום נורמות של מימשל (בהן תקנות והנחיות פנימיות) אמור הוא, בראש וראשונה, לחייב את היחיד. ואולם בה בעת - ובמקביל - יש בו כדי לחייב את השלטון אף הוא (במידה זו או אחרת). שהרי אם מבקש השלטון לסטות מנורמה שפורסמה, הנטל עליו הוא להסביר, לפרש, לתרץ" (הדגש במקור).

ב. ההנחיות הפנימיות והקריטריונים בדבר יציאת תושב לחו"ל והתנאים לשמירת מעמדו כתושב-קבע בשובו, שחלו מתחילת שנות השבעים ועד סוף 1995, היו ידועים היטב לנוגעים בדבר. ההנחיה פורסמה בחלקה על גבי אשרת החוזר שבכרטיס היוצא, שם כתוב "תוקף הכרטיס 3 שנים". ההנחיה תאמה את האמור בתקנה 11א(1) לתקנות הכניסה לישראל, אשר פורסמה ברשומות ב-1985: שהייה רצופה (כפי שהבינו הכל) במשך לפחות שבע שנים בחו"ל, מבלי שהתושב חזר וחדש את היתר היציאה ואשרת החוזר, יצרה חזקה בדבר ניתוק הקשר בין התושב לארץ והשתקעותו במדינה אחרת.

באשר למגורים בשטחים מעבר לקו הירוק, לא היתה כל הנחיה כפי שלא היתה התייחסות לכך בתקנה 11א הנ"ל, וזאת מהסיבה שמגורים של תושב ירושלים בשטחים לא השפיעו על מעמדו ורשיונו לשיבת-קבע.

הנוגעים בדבר - תושבי מזרח ירושלים - כלכלו את צעדיהם וחייהם בהתאם להנחיות אלו שהגיעו לידיעתם.

ג. ההנחיה הפנימית החדשה, שיצאה בשלהי 1995 (ואכיפתה הגורפת החלה למעשה רק במחצית השנייה של 1996 ואילך) - לא פורסמה ברבים בכל דרך לנוגעים בדבר, תושבי מזרח ירושלים. נהפוך הוא: תקופה ארוכה, עד לפרסום דבר קיומה של ההנחיה החדשה בדו"ח מבקרת המדינה, ההנחיה והכללים החדשים נשמרו בסוד. כשפנו ב"כ העותרים לפרקליטות המדינה ביולי 1996, הצביעו על התופעה המדאיגה החדשה וביקשו הסבר לה (לעיל סעיף 25 וע/14), הם לא קיבלו כל תשובה. יתירה מזו - בהודעה מטעם שר הפנים מדצמבר 1996, שניתנה בבג"צ 7952/96 (בוסתאני נ' שר הפנים ואח'), טען המשיב כי המדיניות בה נוקט משרד הפנים איננה חדשה, וזאת מבלי לגלות לבית המשפט הנכבד, כי אכן יצאה הנחיה חדשה פחות משנה לפני כן.

אין חולק כי ההנחיות אשר הוצאו בשלהי 1995 שינו לחלוטין את המצב העובדתי והחוקי אשר שרר כלפי תושבי מזרח ירושלים. ואולם איש מהנוגעים בדבר לא ידע על שינוי כללי המשחק, המשפיעים באופן מהותי ביותר על חייו וזכויותיו, אלא לאחר שהחל המשיב למסור הודעות על פקיעת תושבות למאות תושבי ירושלים והתברר לאט לאט השינוי במדיניות.

עד היום, בהעדר פרסום של ההנחיות הפנימיות בעניין, לא ניתן לדעת אם המשיב גיבש כללים וקריטריונים לבחינת מרכז החיים, ואם כן - מה תכנם. על חובת המשיב לגבש קריטריונים גלויים להפעלת שיקול דעתו על פי חוק הכניסה לישראל ולפרסמם ראו בג"צ 1689/94 הררי ואח' נ' שר הפנים, תקדין 94(4) 597.

ד. אי-פרסום ההנחיות הפנימיות החדשות בעניין תושבות-קבע של תושבי מזרח ירושלים הוא מחדל חמור, המיועד לשלול מהעותרים את מעמדם ואת זכויותיהם כתושבי ישראל. בשל חומרת ההפרה של כללי המינהל התקין, ובשל עוצמת השפעתו של השינוי במדיניות על מכלול זכויותיהם של העותרים ואחרים במצבם, מתבקש בית המשפט לקבוע, כי ההנחיות הנסותרות החדשות של המשיב בטלות, וכי כל החלטה שהתקבלה בענייניהם של העותרים על יסוד ההנחיות החדשות - פסולה ודינה להתבטל.

53. הנחיה בלתי סבירה ובלתי מידתית

א. בעתירה זו פורטו כבר בהרחבה הנהלים והכללים אשר הנחו את המשיב בנוגע לשמירת הסטטוס של תושבות קבעי' במשך 28 שנים רצופות. נהלים וכללים אלה הופעלו כלפי אוכלוסייה רבת היקף, אשר הונחתה ופעלה על פיהם.

מתן ההנחיה החדשה בשלהי 1995, אשר יצרה שינוי חד במדיניות המופעלת כלפי תושבי מזרח ירושלים - פוגע פגיעה בלתי סבירה בזכויות יסוד של אוכלוסייה שלמה, ודינה של ההנחיה להתבטל גם להבא.

התכלית של חוק הכניסה לישראל

ב. התכלית ההגיונית והראוייה של הענקת תושבות קבע לפני 1967 - ובהתאם הכללים לביטולה - היתה הסדרת מעמדו של זר אשר קבע לעצמו זיקה סדירה ויציבה לישראל, וישראל הסכימה לקבלו. ביטול התושבות תאם מצב של ניתוק של קבע וביטול אותה זיקה עצמה אשר בזכותה זכה לתושבות.

כך יכול היה מרשם האוכלוסין לשקף נכונה את מצבת תושבי מדינת ישראל.

ג. הקניית סטטוס של תושבות קבע לאוכלוסיית מזרח ירושלים, לא היתה מעולם, ולא יכלה להיות מבוססת על ראייתם כזרים אשר בחרו להשתקע בישראל, והברירה בידם לחזור למולדתם.

גם בהנחה - המקובלת על העותרים לצורך עתירה זו - לפיה ניתן מעמדם של תושבי ירושלים לביטול, עם ניתוק מוחלט וממושך של זיקתם לישראל, הרי אין לגזור גזירה שווה בשיקולים הרלוונטיים בין אותו זר שנעשה תושב בבחינת אורח, לבין תושב מזרח ירושלים.

ד. כאשר הוחלו החוק והמשפט הישראלי על מזרח ירושלים, הוחל עימם גם עקרון השוויון ועקרון כבוד האדם וחירותו.

בבוא שר הפנים להפעיל את סמכותו לביטול תושבות הקבע, ולהתקין תקנות והנחיות, חייב הוא לתת את המשקל הראוי לזכותם של תושבי מזרח ירושלים לשוויון עם שאר תושבי המדינה, ולהשוות ככל האפשר את חופש התנועה של אלה לחופש התנועה של שאר תושבי המדינה. הוא הדין לעניין חופש העיסוק ושאר זכויות היסוד של האדם בישראל.

פרט למקרים מובהקים של נטישה של ממש, וקטיעת כל זיקה לישראל לפרקי זמן ממושכים ורצופים (דוגמת מקרהו של **מבורק עוזי**) אין לשלול רשיון לישיבת קבע מתושב ירושלים ששוהה מחוץ לישראל לפרקי זמן קצובים, תוך שמירת הזיקה וגילוי כוונתו ורצונו לשוב בעתיד ולהמשיך את חייו בישראל.

שאם לא תאמר כן, כל תושבי ישראל - מלבד תושבי מזרח ירושלים - חופשיים לצאת את המדינה לפרקי זמן ממושכים, להשלים בחו"ל את השכלתם ואת ניסיונם המקצועי, לנסות לצבור הון לצורך התבססות כלכלית ולעשות עסקים או למצוא פרנסות מכניסות, להינשא לבני זוג זרים ולהוליד בחו"ל ילדים, לרכוש מקרקעין בחו"ל, לטייל כאוות נפשם וכיוצא"ב מטרות המביאות אדם לצאת מארצו - וחופשיים הם לחזור בכל עת שיחפצו בכך מבלי שזכויותיהם ייפגעו כהוא זה.

לעומת זאת - תושבי מזרח ירושלים יהיו מוגבלים בחופש התנועה וכלואים בארץ. אם ייצא תושב מזרח ירושלים לחו"ל, ויעשה אחד או חלק מהמעשים המנויים לעיל שעשוי ישראלי לעשות כחלק משגרת חייו - ואף ישוב ויבקר לעתים תכופות בביתו - עלול הדבר להתפרש כהעתקת מרכז חייו ולסתום את הגולל על תושבותו ועל סיכוייו לחזור לביתו. דברי ההגדה - "שלא ירד להשתקע אלא לגור שם" - לא יחולו עליו לעולם.

חוסר סבירות

ה. יש בהנחיה זו שקבע המשיב משום הפעלת שיקול דעת בלתי סביר באופן קיצוני, וסטייה מהכלל המחייב כל רשות להוציא הנחיות המתאימות למציאות והן גמישות ושוות לכל נפש.

" אסור שהמדיניות המנהלית תהיה קשיחה באופן קיצוני, תתעלם מן

המציאות בתחום הרלוונטי, או תיצור עיוותים קשים".

(י. דותן, הנחיות מינהליות (הוצאת נבו, תשנ"ו - 1996) עמ' 180, והפסיקה

המוזכרת שם).

ו. בין התכלית הראויה של הסמכות לבטל רשיון לשיבת קבע ובין ההנחיה הקיצונית המבטלת את המעמד של תושבות הקבע בקלות יתרה, לגבי תושב ירושלים השוקד על שמירת זיקתו גם בעת שהייה בחו"ל, אין קשר הגיוני או הכרחי ואין יחס ראוי בין התועלת שתצמח ממנו, אם יש כזו, לבין היקף הפגיעה בזכויות יסוד.

על כן הנחיה זו אינה עומדת במבחן המידתיות, אינה חוקית ודינה להתבטל.

ד. תקנות הכניסה לישראל

54. כוחן המשפטי של תקנות הכניסה לישראל

העותרים יטענו, כי לא ניתן על סמך תקנות 11(ג) ו-11א לתקנות הכניסה לישראל לשלול מהם את תושבותם, וזאת מהסיבות הבאות:

התקנות הינן חקיקת משנה

א. החוק עצמו, משנת 1952, מסמיך את השר לבטל את הרשיון לשיבת קבע. ברור כי המחוקק לא לקח בחשבון בשנת 1952 את ההתפתחות הדרמטית של צירוף אוכלוסייה נרחבת לריבונות ישראלית בסטטוס של תושבות קבע.

עם התקנת התקנות, בשנת 1985, לא ייחד השר תקנות המביאות בחשבון את מצבה המיוחד של אוכלוסיית מזרח ירושלים, ולא הסדיר בתקנות את המבחנים והכללים הספציפיים, אשר עשויים להביאו לבטל את מעמדם.

כפי שפסק בית המשפט בפס"ד מוברק עווז (עמ' 431): "סמכות הביטול של שר הפנים אינה הופכת את ישיבת הקבע לישיבה בחד. ישיבת הקבע היא בדין, ורק שיקולים ענייניים יש בכחם להפעיל את סמכותו של שר הפנים".

כחקיקת משנה כפופות התקנות למטרות החוק המסמיך, שבין תכליותיו שמירה על זכויות היסוד של כל אדם במדינת ישראל וכן בטחון משפטי באשר למעמדם של תושבי המדינה כולם.

פרשנות התקנות בהתאם לכללים הנהוגים עד שנת 1995

ב. עד לשנת 1985 נושא ביטול המעמד של תושבות קבע לא הוסדר בתקנות, אלא בנהלים ובמדיניות של משרד הפנים. התקנת התקנות בשנת 1985 לא שינתה כהוא

זה את נהלי משרד הפנים ואת ההנחיות לגבי שמירת מעמד תושבות הקבע של תושבי מזרח ירושלים, ואופן פקיעתה.

ההנחיות והנהלים אשר הדריכו את חייהם של תושבי מזרח ירושלים עד שנת 1995 שכונו בכפיפה אחת עם התקנות, וראו בהם את הפרשנות המוסמכת והמכרעת של תקנות אלה בכל הנוגע לתושבי מזרח ירושלים.

החזקה בדבר פקיעת תושבות בשל שהייה במדינת חוץ מעל לשבע שנים - פורשה והוחלה אך ורק כהיעדרות רצופה מן הארץ במשך תקופה של שבע שנים לפחות, מבלי לחדש את רשיון היציאה כדין.

החזקה בדבר רכישת תושבות קבע או התאזרחות במדינה אחרת - פורשה כניתנת לסתירה אם האדם אשר רכש תושבות קבע או אזרחות אחרת הקפיד לחזור לארץ על פי תנאי רשיון היציאה ומכח אשרת החוזר הישראלית כתושב חוזר. **אדם כזה אובחן כמי ששומר על זיקתו לישראל ואינו מנתק את מציאות חייו, ולפיכך אינו מאבד את תושבותו.**

החזקה בדבר השתקעות במדינה זרה לא חלה מעולם - על פי לשונה של תקנה 11(ג) ועל פי המדיניות הנהוגה - על תושב ירושלים אשר העתיק את מקום מגוריו אל מחוץ לגבולות מדינת ישראל אל שטח הנתון בשליטת המדינה. **אדם כזה לא איבד תושבותו ולא היה נתון בסכנה לאבדה.**

כל פרשנות אחרת של התקנות תחייב הכרזה על בטלותן

ג. אם יימצא כי ההנחיה החדשה, בדבר ביטול תושבות, תואמת את הפרשנות הנאותה של התקנות 11(ג) ו-11א' לתקנות הכניסה לישראל - הרי דינן של התקנות להתבטל. זאת מאותן הסיבות, שפורטו לעיל (סעיף 53), לפסלותן של ההנחיות: התקנות, לפי פרשנות זו, מביאות לפגיעה בלתי-מידתית בזכות היסוד של האדם בישראל לשוויון וחורגות מתכליתו של החוק המסמך.

ה. הפרת כללי הצדק הטבעי

55. זכות השמיעה

שלילת זכות השמיעה של העותרים

א. זכות השמיעה של העותרים ומאות אחרים נשללה לחלוטין תחילה, ובמידה שהתקיים הליך של שימוע בדיעבד, היה הליך זה פגום ביסודו.

הם קיבלו הודעה מטעם המשיב, בה נאמר, כי פקע רשיונם לשיבת קבע, עליהם להחזיר את תעודת הזהות שבידם, עליהם ועל בני משפחתם לעזוב את הארץ תוך חמישה-עשר יום, ותו לא. מחלקם נטל פקיד לשכת המירשם את תעודת הזהות לאלתר. איש מהם לא הוזהר מראש. לאיש מהם לא נאמר, כי זכותו, לאחר קבלת ההודעה, להשמיע בדיעבד את טענותיו בפני בעל סמכות. לאיש מהם לא הודע על זכות ערר בכתב. אדרבה, כשניסו חלקם לברר את פשר ההודעה - הכתובה עברית בלבד - אצל מנהל לשכת מרשם האוכלוסין, סירב מנהל הלשכה לשמוע את טיעוניהם או אמר (כגון במקרה של העותרת 6, קודסייה מאנכו, על פי תצהירה ע/16א'), כי אין כל טעם בהתנגדות או בפנייה לעורך-דין, כי הוא, מנהל הלשכה, פועל במצוות בית המשפט העליון.

החובה לקיים שימוע

ב. אין חולק היום על זכותו של תושב לשימוע בעניין ביטול רשיונו לשיבת-קבע. על אף טענת המדינה בעבר, לפיה מדובר בהודעה דקלרטיבית בלבד על מצב קיים של "פקיעת" המעמד של תושבות קבע, הרי למעשה הסכימה פרקליטות המדינה בשם המשיב, שכל תושב זכאי להעלות את טיעונו נגד ביטול תושבותו. כך עולה מסדרה של פסקי שניתנו בחודש יוני 1997 (ראו בג"צ 3210/97 אליזור נ. שר הפנים ואח' תקדין (2)97 262; בג"צ 3124/97 אימן ואח' נ. שר הפנים ואח', תקדין (2)97 360; בג"צ 3125/97 יוסף ואח' נ. שר הפנים ואח', תקדין (2)97 681; ועוד).

אכן זכות השמיעה חייבת לעמוד למי שהרשות עומדת לפגוע בזכות מזכויותיו, לרבות מעמדו:

"לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי ... לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, אלא-אם-כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה" (כבי השופט זילברג בבג"צ 3/58 ברמן ואח' נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, בעמ' 1508).

זכות השימוע גוברת בחיוניותה, כשעומדת הרשות לשלול את מעמדו של אדם וכרוכה בכך פגיעה בחירותו בשל סיכוני המעצר והגירוש. השווה דברי כבי השופט אור במקרה של ניסיון הגירה במרמה, עקב נישואין פיקטיביים, בבג"צ 2394/95 מוצ'ניק נ' משרד הפנים ואח', פ"ד מט(3) 274, בעמ' 280:

"עד שיבוא שר הפנים להחליט על ביטול אשרת עולה, ביטול אזרחות וגירוש אדם מן הארץ, צריך שהתשתית העובדתית שלפניו תהיה מלאה ככל שניתן, וזכות הטיעון שתינתן למי שמבקשים לגרשו - תמוצה" (הדגש לא במקור - א.א.).

הזכות לשמיעה מוקדמת

ג. הלכה היא, "כי רשות מוסמכת, שמוטלת עליה חובת שימוע, חייבת לקיים את השימוע לפני ההחלטה. לא עשתה כן, ואפילו הציעה לקיים שימוע לאחר קבלת ההחלטה, הפרה את חובת השימוע".

בג"צ 2911/94 באקי נ' מנכ"ל משרד הפנים ואח', פ"ד מח(5) 291, 305.

היוצאים מהכלל האמור אינם רלוונטיים לענייננו. החשיבות של הזדמנות להעלות טיעונים בטרם תינתן החלטה לבטל רשיון לשיבת-קבע היא כפולה.

ראשית, ללא שימוע, תהיה התשתית העובדתית לקוייה בחסר. בלתי אפשרי שתעמוד בפני נציגו של המשיב התשתית העובדתית הנחוצה להכרעה הוגנת בעניין, אם לא יברר פרטים רבים שבידיעת התושב בלבד, ובהם - הנסיבות והסיבות לשהייתו בחו"ל, שעשויות להצביע על השתקעות וניתוק הקשר לארץ, מכאן, או על שהייה ארעית בכוונה ברורה לחזור, מכאן. **שנית**, השימוע המאוחר אינו שימוע הוגן בלב פתוח ובנפש חפצה, כשהוא מתנהל (בכתב בלבד) בפני אותו ראש לשכה, שכבר גיבש את עמדתו והכריע בעניינם של העותרים.

לאיש מהעותרים לא ניתנה הזדמנות לשמיעה מוקדמת. הפרת זכותם זו הביאה להחלטות בעניינם ללא ביסוס עובדתי, התלושות ממצואות חייהם. התוצאות היו מיידיות: על יסוד החלטה שהתקבלה שלא כדין, תוך הפרת כלל יסוד של כללי הצדק הטבעי, נלקחו מחלקם תעודות הזהות, נשללו זכויותיהם הסוציאליות, והם חיים מאז כמהגרים בלתי חוקיים החוששים ממעצר וגירוש.

פנייתם של ב"כ העותרים בכתב למנהל לשכת מרשם האוכלוסין - אותו פקיד שהודיע להם על פקיעת רשיונם - לא היתה תחליף הוגן ויעיל לשימוע מוקדם. במקרים רבים הפנייה לא נענתה כלל. בחלק מהמקרים בהם השיב מנהל הלשכה, הוא השיב, בניגוד למנהגו, תוך פרק זמן קצר ביותר (פחות משבועיים), ודחה את הבקשה לשקול מחדש את החלטתו ללא הנמקה וללא התייחסות כלשהי לטיעונים שהועלו בפניו. ניכר שמנהל הלשכה לא ראה כל צורך לבחון ברצינות, שמא מוטל עליו לשנות את החלטתו.

בנוסח ההודעה החדש על פקיעת תושבות, אשר בשימוש המשיב בחודשים האחרונים, אין הסדר העונה על דרישות השימוע המוקדם. המשיב מודיע על החלטה בדבר פקיעת התושבות שתיכנס לתקפה תוך פרק זמן מוגבל, אלא אם כן ימציא התושב טיעונים וראיות שיש בהם כדי לסתור את הקביעה בדבר פקיעת תושבותו. זו החלטה-על-תנאי שכבר התקבלה, ולא הודעה על החלטה שעשויה להתקבל בעתיד לאחר מתן הזדמנות לשימוע הוגן ושקילת העניין בלב פתוח.

אזהרה מראש והודעה על המידע שביסוד ההחלטה

ד. ההלכה קובעת חובה להודיע מראש לנפגע על ההחלטה, שבדעתה של הרשות לקבל, ולפרט את העובדות, המידע והשיקולים עליהם היא נסמכת. חובת גילוי היסודות העובדתיים עשויה לחייב אף גילוי הראיות, עליהן מתכוונת הרשות להסתמך בקבלת החלטתה הפוגעת באדם.

כל זאת - לפני קיום השימוע, על מנת שיידע האדם למה להתייחס, כך שהשימוע יתמלא בתוכן ממשי. כדברי כבי' השופט גולדברג בבג"צ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה ואח', פ"ד מט(3) 771, בעמ' 790:

"משנמנע מן הנפגע לקבל את כל חומר הראיות, הרי שבכך נפגמה זכותו לטעון, ואין עליו עוד להראות כי במקרה המיוחד גם הביא הדבר לעיוות דין. החשש (גם אם אינו מבוסס) כי נפלה שגגה מלפני הרשות בהחלטתה הפוגעת, מובנה בעצם העובדה כי זכות הטעון כנגד הראיות שנתקבלו לא עמדה לנפגע במלואה.

הערך המוגן של כבוד האדם, בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אף הוא מחייב את המסקנה כי גם פגיעה בכבוד האדם לתכלית ראויה, לא ראוי לה שתיעשה קודם שמיצה, מי שכבודו עלול להפגע, את זכות הטעון, במובן של קבלת חומר הראיות בשלמותו והזדמנות להגיב עליו, זכות שהיא 'חגורת ביטחון' כנגד פגיעה 'העולה על הנדרש'."

ראו גם בבג"צ 656/80 אבו רומי נ' שר הבריאות, פ"ד לה(3) 185, 189:

" אין מקיימים כהלכתה את זכות השמיעה, אם אין מפנים את תשומת לבו של הפונה למידע, שנתקבל בעניינו, ומאפשרים לו להגיב עליו כראוי."

הזדמנות השימוע שניתנת לעותרים "שווה כקליפת השום" (כביטוי של פרופ' י. זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', בעמ' 816): איש מהעותרים לא קיבל מידע כלשהו שבבסיס שיקוליו של המשיב, על אף שביקשו לקבלו. יתרה מזו: המשיב לא גילה מהם שיקוליו. בחלק מהמקרים לא ברור אם ההחלטה התקבלה על יסוד חשבון יציאותיו לחו"ל וכניסותיו של העותר לארץ, או על בסיס טענה בדבר מקום מגורים מעבר לקו הירוק. במקרים בהם שלילת הרשיון לשיבת-קבע מתבססת על טענה בדבר מגורים בשטחים, לא ידוע מה הראיות שבידי המשיב, ויש מקום לחשש שאלו עדויות שמיעה או דיווחים על ביקורו של חוקר מהמוסד לביטוח לאומי כשהתושב היה מחוץ לביתו. חובה לגלות ראיות כאלו בפני התושב ולאפשר לו להתייחס אליהן.

גם בנוסח ההודעה החדש על פקיעת התושבות, שבשימוש המשיב בחודשים האחרונים, קובע המשיב כי בידו נתונים המלמדים על פקיעת התושבות. אולם אין הוא מפרט מהם אותם נתונים, ולפיכך זכות התגובה איננה בבחינת שימוע אמיתי.

אפשרות של שימוע בעל-פה

ה. השאלה אם ההגיונות מחייבת לאפשר לאדם להשמיע, באופן ישיר, את טיעוניו וראיותיו בעל-פה, תלויה בנסיבות המקרה (בג"צ 161/84 חברת ווינדמיל הוטל בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד מב(1) 793, 796; בג"צ 3290/94 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הפנים, תקדין 94(3) 925).

לפי פרופ. י. זמיר, אפשר שתהיה חובה לקיים שימוע בעל-פה "כאשר אדם מבקש לטעון דווקא בעל-פה, ובנסיבות המקרה יש יסוד לומר כי טעון בכתב לא יהיה מבחינתו בגד הזדמנות הוגנת להציג את עניינו באופן יעיל" (הסמכות המינהלית, כרך ב', בעמ' 820).

במצבים בהם נודעת חשיבות להערכת מהימנות, תהיה הזדמנותו של הנפגע יעילה והוגנת רק אם מאפשרים לו להשמיע את דבריו בעל-פה; ולפי בית המשפט העליון הקנדי, שיקולים של נוחות אדמיניסטרטיבית אינם מצדיקים שלילתו של השימוע בעל-פה בנסיבות אלו: **Singh v. Minister of Employment and Imm.** [1985] 1 S.C.R. 177, 17 D.L.R. (4th) 422, 465-469.

תושב מזרח ירושלים, המבקש לשכנע את נציגו של המשיב כי הסיבות להיעדרותו מן הארץ היו ארעיות, והוא לא השתקע בחו"ל ולא ניתק את קשריו לארץ, יתקשה לעשות זאת ללא הזדמנות שימוע בעל-פה, המאפשרת בחינת מהימנותו. בנוסף, תושבי מזרח ירושלים רבים מתגוררים בבית משפחתם המורחבת, ללא חוזה, חשבונות או ארנונה על שמש, וחלקם מתקשים להציג תיעוד מספיק להוכחת מרכז חייהם בירושלים. מקרה מובהק לכך הוא העותר מס' 9, אבו כנפר, החי ועובד בירושלים כל חייו, אך אין לו מסמכים להוכיח זאת; על כן ביקש עותר זה שימוע מאוחר בעל-פה אך בקשתו לא נענתה. במצבים כאלה הטיעון בכתב בלבד אינו הוגן והתשתית העובדתית שבכתב, להפעלת שיקול דעתו של המשיב, אינה מספקת.

56. היפוך נטל ההוכחה

דרושות ראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות על מנת להצדיק פגיעת הרשות בזכויות קיימות. "כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות".

ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה, פ"ד לט(2) 225, 250-249.

לעניין ביטולו של רשיון שכבר ניתן, צויין לעיל (בסעיף 45) הכלל על פי ההלכה הפסוקה: דרושות חקירה ודרישה על ידי הרשות והוכחה משכנעת, שאינה מותירה ספק סביר, בדבר האירוע החדש והצורך הציבורי המחייבים את ביטול הרשיון.

מוטל הנטל על הרשות לבדוק את העובדות ולאסוף את הראיות העומדות במבחני ההלכה הפסוקה, בטרם תשלול זכותו של אדם. לא נדרש מהאדם לספק את הראייה המשכנעת, מדוע אין לפגוע בזכויותיו, או מדוע אין לבטל את רשיונו שניתן לו כדין.

נהפכו הנטלים בעניין שלילת רשיונם של העותרים לישיבת-קבע בישראל ושלילת כל זכויותיהם כתושבי המדינה, ובהן הזכויות לשירותי בריאות, לחופש העיסוק בישראל, לקניינם בישראל ולחירותם. המשיב אינו אוסף ואינו מספק ראיות; הוא קובע מימצא בדבר פגיעת הרשיון לישיבת-קבע, ככל הנראה על יסוד חזקה עובדתית, ומטיל על התושב את

המשימה לשכנע אותו - במסמכים כתובים בלבד - כי אין לבטל את מעמדו ואת זכויותיו הנלוות.

קשה להעלות על הדעת פגיעה גורפת יותר בכל זכויותיו של תושב ישראל מזו הנובעת משלילת מעמדו והוצאתו מן הארץ. כעוצמת הפגיעה, כך עוצמת הראיה הנדרשת מהמשיב, ולא מהעותרים.

ו. זכות העותרות ובני זוגן לאיחוד משפחות

57. אין מחלוקת שאם העותרות שמרו על מעמדן כתושבות קבע בישראל, כנטען בעתירה זו, מן הדין להיענות לבקשותיהן לאיחוד משפחות עבור בני זוגן. מכוח הכללים, לפיהם פועל המשיב מאז 1994, בן זוג של תושבת-קבע בישראל, המתגוררת בישראל, זכאי לקבל רשיון לישיבת-קבע בישראל מכוח איחוד משפחות, וזאת בהעדר מניעה בטחונית או פלילית. העותרות ובני זוגן עומדים בתנאים אלה ולכן יש להורות למשיב להיענות לבקשותיהם.

58. עתירה זו במהותה מבקשת לחייב את המשיב להתייחס אל תושבי מזרח ירושלים בהגינות ובשוויון. מסורת ארוכת ימים עומדת בבסיס הבקשה - ההתייחסות לגר היושב בקרבנו.

*"וכי-יגור אתך גר בארצכם לא תונו אותו: כאזרח מכם יהיה לכם הגר הגר
אתכם ואהבת לו כמוך כי-גרים הייתם בארץ מצרים אני ה' אלהיכם"
(ויקרא יט, לג-לד).*

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ביניים וצו על תנאי כמבוקש בראשית עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיב לצו על תנאי, להפכו למוחלט ולחייב את המשיב בתשלום הוצאות העותרים ושכ"ט עו"ד.

היום, 5 באפריל 1998, ט' בניסן התשנ"ח

עו"ד אליהו אברם
ב"כ העותרים

עו"ד לאה צמל
ב"כ העותרים