

המוקד להגנת הפרט ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד אליהו אברם, המוקד להגנת הפרט

רח' אבו-עוביידה 4, ירושלים

העותרים

- נ ג ד -

שר הפנים

המיוצג על ידי פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

המשיבכתב תשובה מטעם המשיב

1. הצו על תנאי שהוצא במעמד צד אחד על ידי בית משפט נכבד זה לבקשת העותרים מורה למשיב לבוא וליתן טעם כדלקמן:

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, התשלי"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 לחילופין, מדוע לא יוכרזו תקנות אלו כבטלות.

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

ה. מדוע לא ימנע מלבטל את מעמדן של תושבות ירושלים, בעלות רשיונות לישיבת 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 ואפשר 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 לישיבת קבע בישראל לצורך איחוד משפחות, אשר הגישו העותרות 6, 12, 13, 14, 15, 16 ו-18 עבור בני זוגן; ולחילופין, מדוע לא יחדש את הרשיונות לישיבה בישראל אשר הנפיק המשיב לאותם בני זוג, עד לקבלת תושבות קבע על ידם.

2. היות שעתירה זו הינה עתירה עקרונית בעניין מדיניותו של משרד הפנים בנוגע לפקיעת תוקפם של רשיונות לישיבת קבע בישראל, להלן נביא בתחילה את עמדתנו המשפטית, וזאת בתשובה לטענות המשפטיות העקרוניות העולות בעתירה, ורק לאחר מכן נביא את התייחסותנו לעניינם הפרטני של העותרים השונים.

3. נקדים ונציין, כי כפי שיפורט להלן, בבדיקה נוספת שנערכה הוחלט כי משרד הפנים אינו עומד עוד על הקביעות הקודמות כי רשיונות ישיבת הקבע של העותרים 6, 9, 12, 16, 18, 19 ו-20 פקעו, ולפיכך העתירה, ככל שהיא נוגעת לעניינם הפרטני של עותרים אלה, התייתרה.

4. עוד נציין, שבעקבות הבדיקה הנוספת שנערכה בעניינם של העותרים השונים, ובעקבות ההחלטות החדשות שהתקבלו בחלק מהמקרים הפרטניים, העתירה הפכה לתיאורטית בכל הקשור בשאלת פקיעתו של רשיון לישיבת קבע בישראל עקב השתקעותו של התושב באזור יהודה, שומרון וחבל עזה.

בנסיבות אלה, אין לדעתנו צורך להכריע בשאלה זו במסגרת העתירה הנוכחית.

רקע כללי

5. עתירה זו, שהינה אחת מיני רבות התלויות ועומדות בפני בית משפט נכבד זה, מבטאת תופעה חדשה אשר אנו עדים לה בארבע השנים האחרונות, של גידול עצום במספר הבקשות לאיחוד משפחות בתחום מדינת ישראל, כמו גם במספר הבקשות למתן רשיון ישיבה בישראל לתושבי האזור השוהים שלא כדין בירושלים, כמו גם במספר הבקשות להתאזרחות של תושבי מזרח-ירושלים, שהם כידוע בעלי מעמד של תושבי קבע מכוח התפקדותם במפקד האוכלוסין בשנת 1967, ואשר לא בקשו לעצמם אזרחות ישראלית עד כה.

הגידול בהיקף הבקשות האמורות מתבטא במאות רבות של אחוזים לעומת השנים שקדמו לראשית שנת 1994, לאחר חתימת הסכם העקרונות בין ישראל לאש"פ.

6. ראשית נבקש להסב את תשומת לב בית המשפט הנכבד לנספח 9/ע לעתירה, שהינו מכתב מטעם לשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים, ובו מפורטים נתונים אודות מספר התושבים שנגרעו מקובץ מרשם האוכלוסין מאז שנת 1967 עקב פקיעת תושבותם; כעולה מהנתונים, מאז 1967, מדי שנה בשנה, היו בין עשרות למאות פקיעות תושבות; מכאן, שכל טענתם המרכזית של העותרים, כאילו מדובר במדיניות חדשה של משרד הפנים, שלא היתה ידועה קודם לכן לתושבי מזרח-ירושלים, אין לה על מה לסמוך - ההיפך הוא הנכון - וכפי שיובהר להלן, רק ההגירה החדשה לתוך ישראל של אלפים רבים, שהחלה עם תהליך השלום עם ממלכת ירדן והפלסטינאים, היא שהביאה לגידול הרב במספר פקיעות התושבות מאז שנת 1995. רבים מתוך אלו הגישו בקשות לאיחוד משפחות בישראל. בבדיקת מרכז החיים של מזמיני איחוד המשפחות (וזאת בהתאם להחלטתו של ראש הממשלה המנוח יצחק רבין, לפיה חובה לבדוק מרכז חיים בעת בחינת בקשתו של מבקש איחוד משפחות בישראל - ראה מכתבה של הח"מ מיום 23.6.94 שצורף כנספח 12/ע לעתירה), כמו גם את בקשותיהם לשירות מטעם משרד הפנים של האחרים, התברר לא פעם כי מרכז החיים אינו בישראל מזה שנים רבות.

בשולי הדברים נעיר, כי החלטתו של ראש הממשלה המנוח היתה כי לא תהיה נפקות למינו של בן הזוג הישראלי המבקש איחוד משפחות בישראל (ראה נספח 12/ע לעתירה), ומעולם לא הובטח כי ינתן רשיון לישיבת קבע בישראל לכל מי שיבקש איחוד משפחות בישראל.

7. כידוע לבית המשפט הנכבד, בארבע השנים האחרונות מוגשות למשרד הפנים, מדי שנה בשנה, למעלה מ-2000 בקשות לאיחוד משפחות בין תושבות ירושלים לבין תושבי שטחים וזרים, מרביתם אזרחי ירדן.

מספר הבקשות התלויות ועומדות עומד כיום על למעלה מ-8000 בקשות. במסגרת הטיפול בבקשות אלו נבחנים כלל הנתונים והעובדות הרלבנטיים ובכלל זה נושא מרכז החיים. במסגרת בדיקה זו מתברר לא אחת, כי עובר להגשת הבקשה, עת העתיקה המשפחה המורחבת את מקום מושבה חזרה לישראל, כבר פקעה תושבותו של בן הזוג המבקש, וכי מרכז חיי המשפחה עד למועד הגשת הבקשה היה מחוץ למדינת ישראל.

זהו אף הטעם לריבוי העתירות שבפני בית משפט נכבד זה גם בסוגיה זו של פקיעת תושבות, נוסף על ריבוי העתירות שעניינן בקשות לאיחוד המשפחות ככלל.

זכות הטיעון

8. בכל מה שנוגע לראש השני של הצו על-תנאי, בהתייחס לזכות הטיעון הניתנת בנדון זה למי שרשום במרשם האוכלוסין, ואשר על פי הנתונים המצויים בידי משרד הפנים, יש לכאורה יסוד להניח כי פקעה תושבותו, הרי שניתנת לתושב רשום כדלקמן זכות טיעון מלאה בכתב.

עתירה זו ענינה בהודעות שנשלחו על ידי המשיב למשפחות שונות, המודיעות לעותרים, כי על פי הנתונים שבידי משרד הפנים, רשיון ישיבת הקבע שהיה לעותרים פקע. בנוסף, כפועל יוצא מפקיעת התושבות, מצויין בהודעות דקלרטיביות אלו, כי אין לעותרים דנן זכות להמשיך ולשהות בישראל, והם ובני משפחתם, במידה שאינם תושבי קבע בעצמם, נדרשים לעזוב את ישראל.

ההודעות נשלחו לאחר בדיקות שונות שנעשו, ובין השאר, בדיקת הכניסות והיציאות לישראל של כל אחד מהעותרים. בפתח הדברים יבקש המשיב לציין כי מדיניות משרד הפנים בעניין נשוא העתירה, הינה כי כל "תושב" המקבל הודעה כגון זו שקבלו העותרים, זכאי לזכות טיעון מלאה בפני משרד הפנים - במובן זה שהוא רשאי לטעון בפני משרד הפנים, תוך 45 יום מיום קבלת ההודעה, כי רשיון ישיבת הקבע שלו לא פקע וכי הוא עומד בתוקפו, מסיבות אלו ואחרות, וכמו כן רשאי הוא להמציא למשרד הפנים כל ראיה שיחפוץ לעניין זה. לא למותר לציין, שהזכות למימוש זכות הטיעון מצויינת כיום במפורש גם על ההודעות ששולח משרד הפנים, בהן גם מצויינת הסיבה לפקיעת התושבות.

כמו כן, לפי מדיניות משרד הפנים, אם נדחות הטענות, ניתנת לפונים שהות של 30 ימים נוספים, על מנת לאפשר להם לפנות בעתירה לבית משפט נכבד זה, קודם שיניקטו נגדם צעדים להוצאתם מן הארץ.

9. ונוסיף, כי בפועל תושבי קבע שקיבלו במשך השנים הודעות ממשרד הפנים בדבר פקיעת רשיון ישיבת הקבע מימשו ומממשים, הלכה למעשה, את זכות הטיעון מעשה יום ביומו, ומביאים בפני משרד הפנים ראיות וטענות כי רשיונם לישיבת קבע בישראל לא פקע, וזאת גם בטרם צויינה בהודעות הנשלחות זכות הטיעון בצורה מפורשת.

מדיניות זו, נידונה לא אחת על ידי בית משפט נכבד זה, בעתירות דומות אחרות שהוגשו בנושא מימוש זכות הטיעון דנו, בהן החליט בית המשפט לדחות אותן עתירות אף מבלי להזמין את הצדדים לטיעון בעל-פה. צילום פסקי הדין שנתנו בנושא זה בבג"צים 3120/97, 3124/97 ו-3125/97 מצ"ב ומסומנים מש/א1, מש/ב1 ו-מש/ג.

10. לכאורה, כל שנתר עוד לדיון במסגרת ראש זה של הצו על-תנאי הוא נושא זכות הטיעון בעל-פה. אשר לכך נבקש להשיב כי ככלל, המדובר בנתונים עובדתיים הנוגעים למרכז חיי התושב בישראל או מחוצה לה, ולגבי נתונים כאמור מבקש משרד הפנים ראיות ומסמכים בכתב המעידים על מרכז החיים דנו. ככל שראיות כאלו אינן בנמצא, ולו כראשית ראייה, אין למתן זכות טיעון בעל פה כל נפקות. יתר על כן, על פי ההלכה הפסוקה, בנסיבות העניין דנו שמיעה בכתב הינה מספקת, ומכל מקום, ככל שיעלה הצורך במקרה זה או אחר לקיים שמיעה בעל פה, הרי שבשים לב לצורך בכך תקוים גם שמיעה בעל פה.

"מדיניות חדשה" - האמנם?

11. עתירה זו יוצאת מתוך נקודת מוצא מוטעית ומטעה, כאילו עד לשנת 1995 נהג המשיב ומי מטעמו על פי נהלים ומדיניות שונים מאלה שעל פי הטענה בעתירה הונהגו מאז שנת 1995, וכי לפיכך, כך הטענה בעתירה, אין להחיל מדיניות חדשה כאמור אלא באופן פרוספקטיבי לאחר שזו פורסמה ברבים.

12. נקודת מוצא זו בעתירה מבססת עצמה על מספר "עוגנים" לכאורה: נהלי יציאה לגדה המזרחית שצורפו כנספחים 1/ע-2 לעתירה; כמו גם על תצהיר תשובה שניתן בידי ראש המנהל האזרחי באזור יהודה והשומרון הנוגע לסוגיית מעמדם של "תושבי האזור" באזור, לאחר חלוף פרק זמן מוגדר מעת יציאתם מן האזור (נספח 5/ע לעתירה); על תצהירו של יועץ ראש עיריית ירושלים לענייני ערבים לשעבר, מר אמיר חשין (נספח 6/ע לעתירה); וכן על הטענה המתבססת על דו"ח מבקרת המדינה משנת 1996, לפיו בדצמבר 1995 הוחלט בישיבה שנתקיימה אצל היועץ המשפטי לממשלה כי יש לפרש את המונח "מחוץ לישראל" בתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, לעניין פקיעת תוקף רשיון ישיבת קבע, כמתייחס גם למעבר ל"אזור", וכי נוכח זאת החליט לכאורה שר הפנים, חיים רמון על שינוי המדיניות בנדון זה.

13. כפי שנסקור להלן, הנחת מוצא זו מוטעית מיסודה, ומתעלמת מהוראות הדין, ממציאות ומפסיקה רבות שנים בנדון זה.

בטרם נתייחס בהרחבה לכל אחד ואחד מן ה"עוגנים" לכאורה להנחת מוצא מוטעית זו, נבקש להפנות תשומת לב בית המשפט הנכבד לכך שסוגיית פקיעת התושבות בישראל, כמו גם באזור, אינה סוגיה חדשה כל עיקר, וכי בית המשפט הנכבד נדרש לה פעם אחר פעם למן סוף ראשית שנות ה-70' ואילך. הניסיון להציג את תמונת הדברים כאילו המדובר במדיניות חדשה, בהתעלם מפסיקת בית משפט נכבד זה במהלך כל השנים, ובהתעלם ממאות רבות של מקרים שנדונו בידי המשיב במהלך השנים, ואשר לא הגיעו כלל לפתחו של בית משפט נכבד זה, ראוי להדחות מכל וכל.

לא זו אף זו, ההתעלמות בעתירה מהוראות הדין בישראל, והטענה כאילו שטחי אזור יהודה ושומרון כמוהם כשטח מדינת ישראל, וכאילו הדין החל על "תושב ישראלי" שאינו אזרח, כמוהו לכל דבר ועניין כדין החל על תושב ה"אזור", משוללת כל יסוד.

14. זה המקום לציין, כבר בפתח הדברים כי עניינה העקרוני של עתירה זו דומה דמיון רב לעניין נשוא העתירה בבג"צ 7952/96 **בוסתאני נ' שר הפנים**, דינים כרך מד 700, שפסק הדין בה ניתן לפני פחות משנתיים, ביום 31.12.96. שם היה מדובר בעותר, שהתגורר מחוץ לישראל במשך כ-20 שנה, שטרם לרשום במרשם האוכלוסין את נישואיו לאזרחית ירדנית, ואת הולדת ילדיו בירדן. גם העותר בבג"צ 7952/96, כמו חלק מן העותרים בעתירה זו, טרח לחדש, אחת למספר שנים, את ה"כרטיס יוצא" שלו, שאיפשר לו כניסה ויציאה מישראל דרך גשרי הירדן. גם בבג"צ 7952/96 הודע משרד הפנים לעותר כי תושבותו פקעה. בית המשפט הנכבד, מפי כב' השופט מצא, דחה בפסק דין ארוך ומנומק את כל טענות העותר בבג"צ 7952/96, וחזר על ההלכה הידועה, שנפסקה בבג"צ 282/88 **עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים**, פ"ד מב(2) 424, לפיה רשיון לישיבת קבע **פוקע מאליו** כאשר המציאות העובדתית של ישיבת קבע בישראל חדלה להתקיים. **כמו כן קבע בית המשפט הנכבד, כי ה"כרטיס יוצא" אינו מזכה את מחזיקו ברשיון לישיבת קבע, ואף אינו מחסן את המחזיק מפני פקיעתו של רשיון קיים לישיבת קבע, וכאשר התושבות נפסקת, אין כל משמעות לעובדת קיומו של "כרטיס יוצא" תקף.**

לא זו אף זו - בית המשפט הנכבד קיבל בבג"צ 7952/96 את עמדת המשיב, לפיה, כאשר מתברר למשרד הפנים כי מרשם האוכלוסין אינו משקף את מציאות החיים העובדתית, המשרד רשאי, ובית המשפט הנכבד הוסיף - אף חייב - להעמיד את המרשם על תיקונו ותקנתו, קרי, לקבוע כי פקעה תושבות הקבע בישראל.

פסק הדין בבג"צ 7952/96 מצורף ומסומן מש/2. לא למותר יהא להעיר כי פסק דין זה לא צורף לעתירה ולא אוזכר בה כל עיקר, על אף שחזקה על ב"כ העותרים שהוא מוכר להם.

15. פסק דין נוסף אשר זכרו לא בא אף הוא בעתירה, ואף הוא דומה בעובדותיו לעובדות בעניינם של חלק מן העותרים נשוא עתירה זו, הוא פסק הדין שניתן ביום 23.3.97 מפי כב' הנשיא ברק, כב' השופט זמיר וכב' השופטת דורנר בבג"צ 8827/96 סחר עמירה נ' שר הפנים, תקדין (1)97, 155.

באותה עתירה מדובר היה על העתקת מרכז חיים לירדן לתקופה של עשר שנים, בעקבות נישואין לבן זוג ירדני בשנת 1984, כאשר במהלך השנים הגישה העותרת 3 בקשות שונות לאיחוד משפחות עם בעלה, שנדחו כולן, תוך שהיא ממשיכה להתגורר עימו בישראל. בפסק הדין קובע כבוד הנשיא כדלקמן:

"נחה דעתנו, כי על פי התשתית העובדתית שהוצגה בפנינו, מרכז חיים של העותרת השתנה מאז שנת 1984, לתקופה של עשר שנים, והיא אבדה את מעמדה כתושבת קבע בישראל. מכיוון שכך דין העתירה להדחות."

הדין בישראל

16. סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל) קובע:

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

17. ילידי מזרח-ירושלים, ביניהם חלק מהעותרים, שהתפקדו במפקד האוכלוסין שנערך בירושלים בשנת 1967, ולא התאזרחו, רואים בהם כמי שקיבלו משר הפנים רשיון לישיבת קבע בישראל, מכוח חוק הכניסה לישראל. לעניין זה ר' פסק דינו המנחה של בית המשפט הנכבד, מפי כב' השופט ברק (כתוארו אז), בבג"צ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים ואח', פ"ד מב(2) 424 (להלן- בג"צ עווד):

"יכול רישיון להינתן ללא מסמך פורמאלי, ומתן הרישיון יכול להשתמע מנסיבות העניין. אכן, מכוח הכרה זו בתושבי מזרח-ירושלים, אשר התפקדו במפקד האוכלוסין שנערך ב-1967 כמי שיושבים בה כדין ישיבת קבע, הם נרשמו במרשם האוכלוסין וניתנו להם תעודות זהות ...

... סיכומו של דבר: המשפט השיפוט והמינהל של המדינה חלים על מזרח-ירושלים. מכוחה של תחולה זו, חל על מזרח-ירושלים גם חוק הכניסה לישראל, ועל-פיו שהותם בישראל של תושבי מזרח-ירושלים, שלא התאזרחו, נעשית מכוח רישיון ישיבה, ורואים בכל מי שהתפקד במפקד האוכלוסין שהתקיים ב-1967 כמי שקיבל רישיון לישיבת קבע."

שם, בעמודים 431-430.

פקיעת רישיון לישיבת קבע בישראל:

18. תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן - תקנות הכניסה לישראל) הותקנו מתוקף הסמכות שהוקנתה לשר הפנים לפי סעיף 14 לחוק הכניסה לישראל. יודגש, כי בבג"צ עווד, דחה בית המשפט הנכבד את טענות העותר, שם, בדבר התקנת התקנות בחריגה מסמכות:

"לטענת בא-כוח העותר, לא היה שר הפנים מוסמך להתקין תקנות אלה, ועל-כן בטלות הן ומבוטלות. טענה זו אין בידי לקבלה. חוק הכניסה לישראל מסמיך במפורש את שר הפנים "לקבוע באשרה או ברשיון ישיבה תנאים שקיומם יהיה תנאי לתקפם של האשרה או של רישיון הישיבה" (סעיף 6(2))..."

... חוק הכניסה לישראל נוקט בשיטת "התנאים הפנימיים", ומשהסמיך את שר הפנים לקבוע תנאים אלה, איני רואה כל יסוד לטענה בדבר חריגת התקנות מהסמכות". (ההדגשה שלי - י.ג.)

שם, בעמ' 432.

תקנה 11(ג) לתקנות הכניסה לישראל קובעת:

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

תקנה 11א לתקנות הכניסה לישראל קובעת:

"לעניין תקנות 10 ו-11 יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם נתקיים בו אחד מאלה:
 (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";

מכאן, שלפי האמור בתקנות אלה, פוקע תוקפו של רשיון לישיבת קבע אם בעל הרשיון עזב את ישראל והשתקע מחוץ לישראל, כאשר בתקנה 11א נקבעו חזקות לכאורה "להשתקעות" כאמור.

לעניין החזקות הקבועות בתקנה 11א ראה גם פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"צ 7023/94 שקאקי ואח' נ' שר הפנים, תקדין-עליון כרך (2)95, 1614, 1615, שם נאמר:

"תקנה 11א לתקנות הנ"ל רק קובעת "חזקת השתקעות", אם נתקיימה אחת העובדות המנויות בתקנה. חזקה זו ניתנת לסתירה על ידי בעל הרשיון. אולם אין לומר כי רק אם נתקיימה אחת העובדות המנויות רק אז הוכחה עובדת השתקעות במדינה מחוץ לישראל לפי תקנה 11(ג)." (ההדגשה שלי - י.ג.)

19. זאת ועוד - בבג"צ עווד גם נקבע כי "ניתן להגיע למסקנה בדבר פקיעת תוקפו של רשיון ישיבת הקבע גם ללא התקנות ומכוח פירושו של חוק הכניסה לישראל" ובנוסף:

"רשיון ישיבת קבע, משניתן, נסמך על מציאות של ישיבת קבע. כאשר מציאות זו שוב אינה קיימת, פוקע הרשיון מתוכו הוא. אכן, רשיון ישיבת קבע - להבדיל ממעשה התאזרחות - הוא יצור כלאיים. מחד גיסא הוא בעל אופי קונסטיטוטיבי, המעמיד את הזכות לישיבת קבע. מאידך גיסא הוא בעל אופי דקלראטיבי, המבטא את המציאות של ישיבת הקבע. כאשר מציאות זו נעלמת, אין עוד לרשיון במה שיתפוס, הריהו מתבטל מעצמו, בלא כל צורך במעשה ביטול פורמאלי (השווה בג"צ 81/62 גולן נ' שר-הפנים ואח', פ"ד טז 1969). אכן, "ישיבת קבע", מעצם מהותה, משמעותה מציאות חיים. הרשיון, משניתן, בא ליתן תוקף חוקי למציאות זו. אך משנעלמה המציאות, אין עוד לרשיון כל משמעות, והריהו מתבטל מעצמו."

שם, בעמ' 432 (ההדגשות שלי - י.ג.)

המבחנים לשינוי הדומיסיל - פקיעת התושבות

20. מן המפורסמות הוא כי מקום המושב של אדם הוא במקום בו נמצא בפועל מרכז חייו.
21. התושבות, להבדיל מן האזרחות, נקבעת בהתחשב במצב העובדתי האובייקטיבי של "התושב" וכפי שהיא נקנית במעשה, כך היא גם פוקעת במעשה.
22. בפסיקתו של בית המשפט הנכבד, נקבע לא אחת, כי לידת הילדים בניכר, הינה סממן בעל משקל נכבד המעיד על מקום מושבו של אדם. וראה בנדון זה את דברי כבי השופט לנדוי בבג"צ 209/73 עודה (לאפי) נ' שר הפנים, פ"ד כח(1) 13, 16:

"... היא מצאה אותו עד מהרה בכווית, ושם הם ישבו יחדיו ארבע שנים, ובמשך הזמן הזה נולדו להם שלושה ילדים נוספים. אין ראייה טובה מזו לכך שביתם היה בכווית באותן שנים."

וראה גם בג"צ 500/72 אל-טין נ' שר הבטחון ואח', פ"ד כז(1) 481, בעמ' 483.

23. לאור כל האמור לעיל, נבקש לטעון כי בענין נושא דיוננו, פקע רשיון ישיבת הקבע של חלק מהעותרים זה מכבר, מאליו, משקבעו הללו את מושבם מחוץ לישראל.

משמצא משרד הפנים כי פני הדברים הם כאלה, שוב, אין צורך במעשה ביטול פורמאלי של רשיון הישיבה, ורשיון ישיבת הקבע שלהם פוקע מאליו, על-פי הוראת הדין, וכפי שזו אושרה, פעם אחר פעם, בהלכה הפסוקה שיצאה מלפני בית המשפט נכבד זה.

לעניין זה ר' :

- בג"צ 293/87 תורג'מן נ' שר הפנים, תקדין 87(3) 85.
- בג"צ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה ושר הבטחון, פ"ד מב(2) 424.
- בג"צ 1404/93 אבו דהים נ' שר הפנים, תקדין 94(1) 1310.
- בג"צ 974/94 זגארי ואח' נ' שר הפנים, תקדין 94(2) 1288.
- בג"צ 7023/94 שקאקי נ' שר הפנים, תקדין 95(5) 1614.
- בג"צ 1428/95 מלאבי נ' שר הפנים, תקדין 95(1) 1642.
- בג"צ 7952/96 בוסתאני נ' שר הפנים ואח', דינים, כרך מד 700.
- בג"צ 8827/96 סחר עמירה נ' שר הפנים, תקדין 97(1) 155.

הטענות לעניין "כרטיסי היוצא" שנרכשו מעת לעת :

24. תושבי מזרח-ירושלים, שלא התאזרחו בישראל, אינם זכאים לקבל דרכון ישראלי. לפיכך, תושב כאמור, המעוניין לצאת לחו"ל, מקבל אחד ממסמכי הנסיעה הבאים :

- א. אם הוא יוצא דרך נתב"ג מונפקת לו תעודת מעבר ישראלית (LAISSEZ PASSE).
- ב. אם הוא יוצא לירדן, דרך גשרי הירדן, הוא מקבל, "כרטיס יוצא", עליו נפרט להלן.

25. "כרטיס יוצא" הינו, כמצויין על גביו, רשיון מעבר בתחנת הגבול, ומשמש כמסמך נסיעה שמקבל תושב מזרח-ירושלים היוצא לירדן דרך גשרי הירדן. על הכרטיס נכתב **פיוס**, מצידו האחד, בעברית ובערבית, "היתר יציאה" לפי תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ)-אשרת חוזר לפי תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, וכמו כן פרטיו של בעל הכרטיס.

במאמר מוסגר יוער כי עד ראשית שנות ה-90 נקרא הכרטיס אך ורק "כרטיס יוצא" בלא שצוין עליו "היתר יציאה" לפי תקנות שעת חירום ואשרת חוזר לפי תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974.

26. טענת העותרים היא כי המשיב - בכך שנתן לרכוש "כרטיס יוצא" חדש מעת לעת - יצר כלפיהם מצג לפיו תושבותם לא פקעה, ובשל הסתמכותם על מצג זה אין לראות את תושבותם כאילו פקעה. כמו כן, הם טוענים כי המדובר "בהבטחה שלטונית" כמשמעותה בפסיקה, ועל יסודה הם טוענים לתושבותם.

27. ראשית נציין בפני בית המשפט הנכבד כי טענות אלה הוכרעו לא מכבר על ידי בית המשפט הנכבד, באופן חד-משמעי, בפס"ד בוסתאני (ויש לציין כי גם שם היתה זו טענתו העיקרית של העותר). בפס"ד בוסתאני נקבע מפורשות:

"אין כל ממש בטענות העותר, שכל עוד החזיק בכרטיס יוצא וקיים את תנאיו, נשמרה בידו זכותו לישיבת קבע בישראל. ואף בטענתו, כי החלטת המשיב בענייניו הינה פרי של "שינוי במדיניות", אין מאומה. "כרטיס יוצא" משמש בידי מחזיקו כ"מסמך נסיעה" וכ"אשרת חוזר", כמשמעם בתקנות הבניסה לישראל, התשל"ד-1974; וכאמור, נהוג להנפיקו לתושביה הערביים של ירושלים, שאינם אזרחים ישראלים, המבקשים לצאת לירדן בדרך היבשה. אך כרטיס יוצא אינו מזכה את מחזיקו ברשיון לישיבת קבע, ואף אינו מחסן את המחזיק מפני פגיעתו של רשיון קיים לישיבת קבע. אכן, ככלל, כרטיס יוצא מוענק למי שהינו תושב קבוע ובעל רשיון לישיבת קבע. ברם, מקום שהתושבות נפסקת, והרשיון לישיבת קבע פוקע, לעובדת קיומו של כרטיס יוצא תקף, שוב אין כל משמעות." (ההדגשה שלי - י.ג.)

28. עמדת המשיב הינה כי טעמה של הלכת בוסתאני, שנפסקה לפני פחות משנתיים, לא פג, וכי במתן ה"כרטיס יוצא" לא יצר המשיב כלפי העותרים מצג לפיו תושבותם לא פקעה. עמדה זו - כפי שיובהר להלך - מושתתת על מהותו של ה"כרטיס יוצא", לשונו ונסיבות רכישתו.

**"שר הפנים רשאי לתת אשרת-חוזר למי שרשאי לשבת
בישראל ישיבת קבע..."** (ההדגשה שלי - י.ג.)

סעיף 5 לחוק הכניסה לישראל מתנה את מתן אשרת החוזר בזכות לשבת ישיבת קבע בישראל, וממילא, מי שאין לו זכות לשבת בישראל, אינו זכאי עוד לקבל אשרת חוזר, ואם קיבל אשרה שכזו, היא תקפה רק כל עוד זכותו לישיבת קבע תקפה.

לעניין זה גם קובעת תקנה 10(ב) לתקנות הכניסה לישראל כדלקמן:

**"...אשרת חוזר שניתן להשתמש בה למספר כניסות
לישראל שצויין באשרה, או למספר בלתי מוגבל של
כניסות, יפקע תוקפה, בנוסף לאמור בתקנת משנה (א),
גם אם בעל האשרה עזב את ישראל והשתקע במדינה
מחוץ לישראל"** (ההדגשה שלי - י.ג.)

30. משילוב סעיף 5 לחוק הכניסה לישראל ותקנה 10(ב) מתבקשת, כאמור, המסקנה כי ה"כרטיס יוצא" אינה מקנה תושבות. נהפוך הוא, תוקפו כפוף לקיומה. כלומר תוקפו של ה"כרטיס יוצא" מותנה בתנאי מפסיק, הוא העדר פקיעת התושבות. כך לדוגמא, מי שרכש את ה"כרטיס יוצא" לאחר ששהה כבר 6 שנים, דרך קבע, בחו"ל, ולמרות שתוקפו של הכרטיס החדש הינו שלוש שנים נוספות, ממילא, אם יקבע את מרכז חייו בחו"ל למעלה מ-7 שנים, קרי לשנה אחת נוספת, או ירכוש שם אזרחות זרה, אזי יפקע, כאמור לעיל, מתוכו הוא, רשיון ישיבת הקבע שלו, וכפועל יוצא, וכנובע מסעיף 5 לחוק הכניסה לישראל, ומתקנה 10(ב) לתקנות הכניסה לישראל, תפקע אשרת החוזר, המצויינת על גב הכרטיס (למרות, שלכאורה, ה"כרטיס יוצא" עצמו תקף לשנתיים נוספות).

31. התושבות, שבהמשכה מותנה ה"כרטיס יוצא", "נסמכת על מציאות של ישיבת קבע. כאשר מציאות זו שוב אינה קיימת, פוקע הרשיון מתוכו הוא. אכן, ישיבת קבע, מעצם מהותה, משמעותה מציאות חיים. הרשיון, משניתן, בא ליתן תוקף חוקי למציאות זו. אך משנעלמה המציאות, אין עוד לרשיון כל משמעות, והריהו מתבטל מעצמו" (בג"צ עווד, בעמ' 433). עמדת המשיב היא כי כאשר התושבות פוקעת מאליה, עקב שינוי שחל במציאות החיים, הרי שה"כרטיס יוצא" אינו מהווה מצג (שווא), לפיו התושבות לא פקעה. מסקנה זו נסמכת על לשונו של הכרטיס, נסיבות רכישתו, ונסיבות הכניסה באמצעותו לישראל.

32. לשונו של ה"כרטיס יוצא" אינה יוצרת מצג לפיו תושבות המחזיק בכרטיס אינה פקעה. על "כרטיס יוצא" מצויים 5 סעיפים, שהרביעי והחמישי מביניהם רלוונטיים לענייננו:

1. תושבת/מעל גיל 16 חייבת/בכרטיס יוצא נפרד יצרף תמונה עדכנית.
2. ילד מתחת לגיל 16, היוצא שלא כנלוה, חייב להצטייד בכרטיס יוצא שאליו מצורפת תמונתו ומאושר ע"י משרד הפנים.
3. תוקף הכרטיס 3 שנים מיום היוצא.
4. **כרטיס יוצא זה, מבויל כנדרש, ישמש כרשיון מעבר לתחנות הגבול.**
5. **עותק זה של כרטיס יוצא, כאשר מוטבעת עליו חותמת הכניסה, ישמש אישור מעבר מתחנת הגבול לשטחי המימשל וישראל.**

כמו כן מצויין בכרטיס, שאדם שאין בידו עותק זה וימצא בשטח תחנת הגבול, יחשב כנכנס לשטח סגור ללא אישור.

33. כאמור בסעיפים 4 ו-5 לתנאים המפורטים בכרטיס עצמו, הכרטיס הינו מסמך נסיעה - "תעודת מסע" - שנועדה לאפשר לתושבי מזרח-ירושלים לצאת מישראל לירדן, ובחזרה. מסמך זה, על-פי לשונו לא מתיימר להקנות למחזיק בו תושבות, והוא לא מתיימר ליצור מצג (שווא) לפיו תושבות המחזיק בו לא פקעה, והוא אינו מתייחס לנושא התושבות כלל. כל שנאמר במסמך הוא כי הוא מהווה רשיון מעבר לתחנת הגבול. מכאן כי העותרים אינם יכולים לסמוך את טענת המצג על לשונו של כרטיס היציאה.

34. את הטענה בדבר יצירת מצג (שווא), לפיו התושבות לא פקעה, לא ניתן להשתית על הנכונות לחדש את הכרטיס, שכן את הכרטיס עצמו ניתן היה לרכוש ככלל בבתי דואר, לתקופה קצרה גם בדלפק משרד הפנים, ובתקופה מסויימת ניתן היה להשיגו אף אצל נהגי מוניות בקו אל הגשרים. מאחר ומבחינה עובדתית לחידוש ה"כרטיס יוצא" לא קדמה הפעלת שיקול דעת על-ידי המשיב, ולכך היו מודעים העותרים, הרי שלטענת יצירת מצג עקב רכישת הכרטיס - אין על מה לסמוך.

35. במאמר מוסגר יוער, כי במקרים בהם לנושא ה"כרטיס יוצא" לא התאפשר לחזור לישראל לפני תום 36 חודשים מעת יציאתו, ניתן היה להאריך את תוקפו של הכרטיס לתקופה נוספת, וזאת בדרך של הגשת בקשה באמצעות קרובי המשפחה הגרים בישראל, ולפרט את טעמי הבקשה. ההחלטה על הארכת "כרטיס יוצא" היתה ניתנת על יסוד נימוקי הבקשה.

36. את הטענה בדבר יצירת מצג (שווא), לפיו התגשבות לא פקעה, לא ניתן להשתית גם על הנכונות לאפשר למחזיק הכרטיס להיכנס לישראל. שכן, מבחינה עובדתית על הכניסה מופקדים שוטרי בקורת הגבולות, אשר חייבים להתיר את כניסתו של מי שמחזיק ב"כרטיס יוצא" שטרם עבר זמנו. יתר על כן, שוטרי הגבולות אינם אמורים ואינם מוסמכים לקבל החלטה ולהפעיל שיקול דעת בעת כניסתו של אדם בגשר, אם פקעה תושבותו אם לאו, כל עוד הוא אוהו בידו כרטיס יוצא כאמור, ואף אין להם כל דרך לבדוק זאת. בנסיבות אלה לא ניתן להשתית את המסקנה כי המשיב יצר מצג (שווא) כלפי העותרים, בכך שאיפשר כניסתם לישראל.

37. המדינה נהגה לאפשר לאדם לרכוש "כרטיס יוצא" לצורך שימוש בו כמסמך נסיעה וכרשיון מעבר בתחנת הגבול, וזאת בלי שקדם למתן הכרטיס כל הליך של בחינת זכאותו של נושא הכרטיס. הטעם לכך הוא שהדין מטיל על הפרט עצמו את חובת גילוי מעובדות הרלבנטיות. סעיף 14 לחוק מרשם אוכלוסין, התשכ"ה-1965 קובע כדלקמן:

14. עזיבת הארץ

תושב בגיר היוצא את הארץ כדי להשתקע בחוץ-לארץ
יודיע על כך לפקיד הרישום; ההודעה תכלול גם את
ילדיו הקטינים היוצאים עמו"

סעיף 17 לחוק מרשם אוכלוסין, התשכ"ה-1965, קובע כדלקמן:

17. חובה להודיע על שינויים

חל שינוי שלא כאמור בסעיפים 15 ו-16 בפרטי הרישום
של תושב, חייב הוא למסור לפקיד-רישום הודעה על
השינוי תוך 30 יום; ואם היה בחסותו קטין או בגיר
שאינו מסוגל למלא את חובתו לפי סעיף זה - ימסור גם
הודעה על שינוי פרטי הרישום שלהם"

38. ההסדר הקבוע בחוק מרשם האוכלוסין, לפיו על הפרט - ולא על המדינה - מוטלת חובת גילוי העובדות הרלבנטיות, מיוסד על טעמים תועלתניים וערכיים כאחד. המדינה אינה מעוניינת ואינה ערוכה לקיים מעקב כדבר יום ביומו על צעדיו של כל תושב, ולפיכך, לעניין שינוי מקום המגורים, כמו גם לעניין שאר פרטי הרישום (נישואין, גירושין, לידת-ילד וכד') היא הטילה את החובה על כל תושב להודיע למשרד הפנים על כל שינוי במצבו, המצריך שינוי במרשם עצמו. המידע הרלוונטי דנן מצוי בידיעת הפרט, והוא מצמיח לו זכויות, כמו גם חובות.

39. משהטיל החוק על הפרט - ולא על המדינה - את חובת גילוי העובדות, לא ניתן לזקוף לחובת המדינה את המחדל שבאי העמדת הפרט על פקיעת תושבותו, וזאת כאשר מחדל המדינה נובע מהפרת חובת הגילוי של הפרט. יתר על כן, משלא מסרו הודעות שכאלה, יצרו העותרים מצג מטעה מכוון כלפי המשיב, לפיו הם עדיין תושבי ישראל. לאור המצג הכוזב שיצרו, ביודעין, ניתן להם לרכוש את ה"כרטיס יוצא", מעת לעת, ולצאת ולהיכנס באמצעותו לישראל ולטעמנו הם מושתקים כיום מלטעון כי הוטעו בידי המשיב, בה בשעה כי רכישת ה"כרטיס יוצא" והשימוש בו נעשו על יסוד מצג כוזב.

בנוסף, חזקה על אדם כי הינו יודע את הדין, ומובן כי לא היתה מוטלת חובה כלשהי על המשיב להתריע בפני העותרים, כי אם ישתקעו בחו"ל יאבדו את זכותם לישיבת קבע.

40. המשיב יטען, כי המדיניות בה נוקט משרד הפנים, איננה חדשה כלל ועיקר, וטענתו זו כבר התקבלה כאמור על ידי בית המשפט הנכבד בבג"צ בוסתאני. אין ספק שמאז פסק הדין בבג"צ עווד, שניתן עוד בשנת 1988, בו נקבעה הלכה פסוקה ומחייבת באשר לנושא פקיעת תושבות של תושבי מזרח-ירושלים, ואף קודם לכן; המדובר במדיניות קיימת, תקפה, אשר המשיב פועלים על פיה. העובדה שהיו מבין תושבי מזרח-ירושלים שבחרו לנטוע עצמם במחוזות אחרים, מתוך הנחה מוטעית, כזו או אחרת, וכעת, עם שינוי העתים, הם מבקשים לקבוע מציאות חיים חדשה, אין בה כדי ללמד על כך שמדיניות המשיב חדשה הינה.

החוק והתקנות בעניין זה אינן בגדר הוראות דין חדשות, וכבר במרוצת שנות ה-80 ניתן למצוא בפסיקה ביטוי לפעולת המשיב בנדון זה על פי הוראות הדין (לעניין זה ר' בג"צ עווד לעיל, וכמו כן בג"צ 293/87 תורג'מן נ' שר הפנים, תקדין 87(3) 85).

כמו כן נבקש להפנות לעניין זה לחוזר הקונסולרי שהוצא על ידי המחלקה הקונסולרית במשרד החוץ מיום 11.9.1986 שעניינו במתן "תעודות מעבר" לתושבי האזור וירושלים, בנהלי חידושן, בזכאות לחידושן, אם בכלל ועוד. על פי נוהל זה פעלו נציגויות ישראל בחו"ל שנים ארוכות. העתק המוזר צורף וסומן מש/3.

לא למותר יהא להפנות בהקשר זה גם להוראת סעיף 14(ג) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, אשר קדם לחקיקת חוק הכניסה ולפיו, תושב ישראל הגר בחוץ לארץ, רואים אותו, לעניין חוק זה, כתושב ישראל כל עוד לא השתקע בחוץ לארץ.

41. העולה מן האמור הוא כי תוקפה של "אשרת חוזר" מותנה על-פי הדין בקיומה של זכות מהותית לשבת בישראל ישיבת קבע. בענייננו, כאמור, העותרים לא היו זכאים לשבת בישראל ישיבת קבע כבר מזה שנים, ולפיכך, ממילא לא היו זכאים לקבלת אשרה כאמור על פי הדין. טענתם בדבר יצירת מצג (שווא), לפיו לא יפקע רשיון ישיבת הקבע כל עוד יחודש ה"כרטיס יוצא" בטרם פקיעתו - אין על מה לסמוך; היא אינה עולה בקנה אחד עם לשונו של ה"כרטיס יוצא" או נסיבות רכישתו; היא גם אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק מרשם האוכלוסין, המושתת על מדיניות משפטית ראויה, לפיה על העותרים - ולא על המשיב - מוטלת חובת גילוי העובדות, המקימות את המסקנה בדבר פקיעת התושבות. אי מסירת העובדות בנדון זה על ידם, אינה יכולה להצמיח להם, בכל מקרה, זכות, ואין בה כדי לשנות את מציאות החיים של מגורי קבע בירדן, או בכל מקום אחר שהינו מחוץ לישראל, שיצרו הם עצמם במו ידיהם.

42. לא זו אף זו, כאמור לעיל, בית המשפט הנכבד כבר פסק בפרשת בוסתאני כי אין די בקיומו של "כרטיס יוצא" תקף כדי להוות בסיס להכרה בזכות לישיבת קבע בישראל, היות, שכאמור לעיל, תוקפו או פקיעתו של רשיון קבע תלויים במציאות החיים.

43. לא למותר לציין, כי היות שרשיון ישיבת הקבע של העותרים השונים פקע מאליו, לא נדרשה כל פעולה אותה הוסמך שר הפנים לבצע לפי חוק הכניסה לישראל, והתקנות לפיו, והודעת מנהל הלשכה במזרח-ירושלים הינה דקלרטיבית בלבד לעניין תושבותם של העותרים בישראל, ואין כל צורך במעשה ביטול פורמלי על ידי משרד הפנים.

מדיניות משרד הפנים בעניין בקשות לאיחוד משפחות:

44. במסגרת העתירה מועלית טענה מרכזית, לפיה נוכח העובדה שמשרד הפנים הנהיג במשך השנים מדיניות מפלה בנושא בקשות לאיחוד משפחות, אין ליתן משקל להשתקעותה של העותרים ושכמותם בירדן. לעניין זה נבקש להשיב כדלקמן:

א. ראש לכל, איחוד משפחות בישראל אינו בגדר זכות המוקנית על פי דין למאן דהוא - הן על פי ההלכה הפסוקה שיצאה מלפני בית משפט נכבד זה, הן על פי המשפט הפנימי והן על פי המשפט הבינלאומי; אין כל מקור המלמד על חובה המוטלת על מדינה, שכנגדה עומדת זכות להתיר כניסה או להעניק תושבות לבן זוג זר, בכדי לממש את איחוד המשפחה בשטחה. המדובר בעניין שבמדיניות המשתנה מעת לעת, על יסוד טעמים ותנאים כלליים וספציפיים כאחד, המשתנים אף הם מעת לעת, בהתחשב בנסיבות הזמן והמקום.

ב. שנית, המדיניות בנושא איחוד המשפחות נשוא דיוננו היתה אכן פרי מציאות חיים חברתית נוהגת. יצויין ויודגש, כי במשך עשרות השנים מאז שנת 1967, מספר הבקשות לאיחוד משפחות, עמד על מספר עשרות עד מספר קטן של מאות מידי שנה, כאשר רובן המכריע היו בקשות של גברים תושבי מזרח-ירושלים, שביקשו איחוד משפחות לנשותיהן. הגם שהוגשו מידי שנה בקשות מעטות לאיחוד משפחות של נשים, המציאות לימדה במהלך השנים שעברו, כי חלק מאלו, משאושרו, היו אך למראית עין, באשר בפועל נותר מרכז חיי המשפחה במקום מושבו ונחלתו של אבי המשפחה.

ג. שלישית, מכל מקום, ההקלות במדיניות בנושא, אשר עליהן החליט שר הפנים וראש הממשלה דאז, מר יצחק רבין המנוח, בראשית שנת 1994, היו על רקע תהליך השלום וכחלק מהמחווה ההומניטריות והמדיניות במסגרת זו. נושא איחוד המשפחות בכללותו אינו אלא נושא שעיקר היבטיו מדיניים, ועל רקע זה גם לא ניתן ליישם לגביו אך ורק אמות מידה פרסונליות ספציפיות, ובפרט כך הוא במקום שתופעה פלונית הופכת להמונית (השווה: בג"צ 13/86 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יו"ש, פ"ד מא(1), 197).

45. מרבית העותרים עקרו לחו"ל לאחר נישואיהם ושם היה מרכז חיי המשפחה מיני אז. העותרים לא עתרו בשעתו לבית משפט נכבד זה כנגד מדיניות המשיב בעבר באשר לאיחוד משפחות, וחלף זאת בחרו לנטוע עצמם בירדן או במקומות אחרים. מכאן, שכל שיש לעותרים טענות נגד הסירוב בעבר לאשר איחוד משפחות לנשים תושבות מזרח-ירושלים, הרי שהיה עליהם להעלותן בעבר, והן מנועים כיום, שנים רבות לאחר שבחרו להשתקע בחו"ל, מלערער על המדיניות שהיתה ואינה עוד.

46. בנוסף, גם לו היתה נשללת מעותרת זו או אחרת זכות על פי דין שלא כדין, לפני שנים רבות, ואין הדבר כך בענינו, באשר אין המדובר בזכות, ספק אם ניתן לומר כיום, כי בכך יש כדי להשמיט את הבסיס המשפטי שבדין לפקיעת תושבותה, באשר המבחן הינו מבחן אובייקטיבי של מציאות חיים שנוצרה. לא למותר יהא להפנות גם בעניין זה לבג"צ עווד, בו נאמר מפי כבוד השופט ברק (כתוארו אז), בעמ' 432, כדלקמן:

"אמת הדבר, יתכן והמניע לרצונו זה היה לזכות בהקלות אלו או אחרות בארצות הברית. יתכן ובליבו פנימה שאף לשוב למדינה. אך המבחן המכריע הינה מציאות החיים כפי שהתרחשה הלכה למעשה. על פי מבחן זה העתיק העותר בשלב מסוים את מרכז חייו לארצות הברית, ושוב אין לראות בו כמי שיושב קבע בישראל."

ונחזור ונפנה לעניין זה גם לעניינה של העותרת בבג"צ 8827/96, שהגישה לא פחות משלוש בקשות לאיחוד משפחות, שנדחו כולן, ובמקום לעתור לבית המשפט הנכבד בחרה להמשיך ולהתגורר בירדן למשך שנים רבות, ולפיכך דחה בית המשפט הנכבד עתירתה כנגד פקיעת תושבותה.

הנה כי כן, המבחן אינו מבחן סובייקטיבי, דהיינו "מבחן המניע", על שום מה נטע עצמו אדם במקום מושב אחר, כי אם מבחן אובייקטיבי, היכן מצוי מרכז חייו של אותו אדם ובמקום שמציאות החיים הינה במקום אחר, הרי שרשיון ישיבת הקבע שנסמך על מציאות חיים של ישיבת קבע, פוקע מתוכו הוא.

ל"עוגנים" לכאורה של העתירה

47. מדיניות אחידה לתושבי מזרח-ירושלים ותושבי השטחים:

טענה זו משתיתה עצמה על נהלי היציאה לחו"ל על פי פקודות שהוצאו מעת לעת על ידי גורמי צה"ל ותיאום הפעולה בשטחים. לעתירה מצורפים כנספחים 1/ע, 2/ע את נהלי יציאה לירדן מן השנים 1977 ו-1988.

ראשית, נבקש לציין כי אין מצויים בידי המשיב הנהלים החלקיים הללו שצורפו על ידי העותרים, וכי החיפוש שנעשה בארכיון צה"ל העלה נהלים אחרים, לדוגמא מהשנים 1977 ו-1978, שהעתיקהם מצ"ב ומסומנים מש/4 ו-מש/5.

נהלים אלו גובשו על ידי גורמי צה"ל ותיאום הפעולה בשטחים ובעיקרו של דבר נועדו להסדיר את הליכי ונהלי יציאתם של תושבי האזור מן האזורים שבשליטת צה"ל לחו"ל, שלא דרך נמל התעופה בן גוריון. אמת, הנהלים מתייחסים גם לתושבי מזרח-ירושלים היוצאים בדרך זו לחו"ל, ואולם זאת באשר גשר אלנבי שהינו "נקודת גבול" (לצורך כניסה ויציאה) מצוי ב"אזור" - דהיינו בשטח הנתון לאחריות ולשליטת גורמי צה"ל ובתור שכזה, כעקרון נוהל היציאה הינו אחד לגבי כלל היוצאים דרכו. הנוהל הינו נוהל טכני שבעיקרו נועד להסדיר את סוגיית התייעוד ביציאה ובכניסה דרך מעבר הגבול דן ואין הוא מתיימר לשנות כהוא זה מן הדינים החלים על תושבי האזור ואו על תושבי ישראל, הכל על פי הדין החל עליהם בנושא התושבות, לפי העניין, וכן אין הוא מתיימר לקבוע הוראות ואו נהלים.

טענת העותרים הינה, כי ביסוד הנהלים עמדה "מדיניות הגשרים הפתוחים" אותה הנהיגה ממשלת ישראל לאחר מלחמת ששת הימים, כאשר על פי הטענה, הכירה המדיניות בצרכי תושבי האזור וירושלים לשהות בירדן ובארצות ערב אחרות, "לא רק לצרכים ארעיים וקצרי מועד, כגון ביקורים ומסחר, אלא גם לצרכים אחרים הכרוכים בשהייה ומגורים ממושכים בחו"ל, לרבות לימודים, עבודה וקשרי משפחה. המדיניות, לפיה מאפשרים לתושבים לצאת למטרות ארוכות-טווח, פירושה - שמרשים להם גם לחזור."

פרשנות זו של העותרים אשר לטעמיה ולמהותה של "מדיניות הגשרים הפתוחים", אין לה בכל הכבוד, על מה שתסמוך. אף האסמכתאות שמביאים העותרים כראיה לטענתם זו אינן תומכות בפרשנות זו, ודי אם נפנה לעניין זה שוב לפסק הדין בעניין עודה (לאפי), שניתן עוד בשנת 1973. ואולם, יתר על כן, טעמיה ותכליתה של "מדיניות הגשרים הפתוחים" כפי העולה מן האסמכתאות שהעותרים עצמם מביאים, היו לאפשר בעיקרו של דבר תנועה חופשית של טובין ואנשים בין שני עברי הירדן למרות הממשל הצבאי, ולמרות הכרזתו של אזור יהודה והשומרון כשטח סגור על פי תחיקת הבטחון. התכלית היתה ליצור, עד כמה שניתן, נורמליזציה בחיי התושבים באזור, תוך שמירה על קשרי המסחר והמשפחה עם ממלכת ירדן, ותוך השגת המטרה של אי יצירת לחצים ומתיחות בקרב תושבי האזור בעיקר.

הטענה כאילו מדיניות זו מטרתה היתה לאפשר לתושבי האזור ומזרח-ירושלים לצאת לחו"ל לצורך יציאות ארוכות טווח, אינה מבוססת כל עיקר. הנכון הוא, שעל פי מדיניות המשיב עצמו ומדיניות מפקדי כוחות צה"ל באזור לגבי תושבי האזור, יציאה לתקופה ממושכת יחסית (אף למעלה משבע שנים), שלא גררה עימה השתקעות מחוץ לישראל, כגון לצרכי לימודים, לא היתה נחשבת כיציאה שגוררת אחריה פקיעת תושבות; לעניין זה גם נבהיר, כי במשך כל השנים הקפיד משרד הפנים, לגבי מי שיצאו ללימודים, לבקש אישורי לימודים, ומי שהוכיח לימודיו בחו"ל לא נחשב כמי שפקעה תושבותו.

נקודת הכובד אינה כלל ועיקר על משך תקופת ההיעדרות, כי אם על פי מבחן ההשתקעות. כל תכליתה של "מדיניות הגשרים הפתוחים" היתה לשחרר את "סיר הלחץ", ככל שעלול היה להיווצר כזה כתוצאה של המלחמה, בעיקר לגבי תושבי האזור, ואין במדיניות זו דבר וחצי דבר אשר לקביעת מעמדם על פי דין בישראל של תושבי ישראל אשר בחרו לצאת את ישראל, לצורך הגירה וקביעת מרכז חיים אחר.

אף נהלי היציאה עצמם, שצורפו על ידי העותרים, אין בהם כדי להעיד על כך שיציאה ארוכת טווח שהיה בה כדי קביעת מרכז חיים מחוץ לישראל, היה בה כדי לשמר בידי "תושב האזור" או "תושב ישראל" את זכותו כ"תושב". לא זו בלבד שהנהלים עצמם אינם מורים כן, אלא שבענין זה, דהיינו קביעת מעמדו של אדם כתושב, קיימות הוראות דין, באזור ובישראל, ואין בנוהל יציאה שמטרתו להסדיר צדדים טכניים של יציאה לחו"ל דרך גשרי הירדן, כדי לקבוע את מעמדו של אדם.

ראשית, מטרת הנוהל להסדיר יציאתם החופשית של תושבי השטחים המוחזקים ומזרח-ירושלים, לגדה המזרחית או לארצות ערב, "לצורך ביקור, עבודה, לימודים ומסחר" (כך לשון הנוהל). מטרת הנוהל לא היתה כלל לעסוק בהבטחת מעמדו של "תושב", ככל שהלה יצא למטרת הגירה. יתר על כן, הנוהל כלל אינו עוסק במעמדו על פי דין של תושב, בין על פי תחיקת הבטחון באזור ובין על פי הדין בישראל, כי אם רק בנהלים הנוגעים לדרכי יציאתו ו/או למסמכים הנלווים ליציאתו את האזור, כמו גם לדיווחים הקשורים בכך.

שנית, הנהלים עצמם דנים באפשרות להאריך את שהיה בחו"ל על יסוד ה"כרטיס יוצא", שהינו מקביל ל"תעודת מסע" ישראלית, ואשר תוקפו ל- 36 חודשים, לתקופה נוספת של 12 חודשים, בלא צורך לשוב וזאת באמצעות פניה של בני המשפחה שנותרו בישראל או באזור. הנוהל עוסק באפשרות להאריך את הכרטיס, לכל היותר, לתקופה של שש שנים וכאמור לעיל, הנוהל כלל אינו עוסק במצבים של הגירה לחו"ל ובדינו של מי שנמצא כי היגר לחו"ל.

שלישית, ה"כרטיס יוצא" אינו כולל כל הוראות או הנחיות כנטען על ידי העותרים כאילו יש בו כדי ל"שמר" את זכותו של מאן דהוא שהיגר לחו"ל לשוב לישראל או לאזור כ"תושב".

רביעית, במקביל לנהל היציאה אשר צורך לעתירה, הוכן בשעתו על ידי צה"ל גם נוהל הקרוי "מאתרים לחזור לגדמ"ע- נוהל חידוש כרטיס יוצא שלא הוארך כחוק בתום תקופה של 36 חודש". כעולה מן הנוהל דנן:

**"ככלל יש לאפשר לתושב האזור לחזור, אם לא היה
בכוונתו לשנות את מקום מגוריו וזיקתו לאזור."**

על פי הנוהל, עם קבלת בקשה של אדם כאמור לחזור, אמורה היתה הנפה לבצע את הבדיקות הבאות: סיבות האיחור; בדיקה בלשכה למרשם אוכלוסין באם האיש לא היגר ולא הגיש בקשה לאזרחות במדינה בה הוא שוהה; שינוי במצב משפחתי (רווק שלא התחתן ולא הקים משפחה בארץ בה מתגורר); סבירות הסיבה לאיחור וכו'.

העתק הנוהל צורך כנספח מש/5 לעיל.

50. העותרים טוענים עוד, בסעיף 7 לעתירה, כי "לנהלי היציאה והחזרה נודעת משמעות בענין שמירת מעמדו של התושב החוזר מחו"ל;....להוסיף ולשבת ישיבת קבע כדין בירושלים או באזור, מבלי שיפגע מעמדו מחמת שהיה בחו"ל". טענה זו נסמכת על תצהירו של ראש המנהל האזרחי ביהודה ושומרון מספטמבר 1994 אשר ניתן במענה לעתירה שעסקה בנהלי עבודתה של "ועדת המאתרים" שפעלה באזור יו"ש.

גם בטענה זו אין ממש מכמה וכמה טעמים:

ראשית, שאלת מעמדו של אדם כתושב קבע בירושלים שונה מהותית ממעמדו של תושב האזור. זו נקבעת על פי הדין באזור וזו נקבעת על פי הדין בישראל.

שנית, תצהירו של ראש המנהל האזרחי באיו"ש לשעבר מתייחס לנהלי העבודה של "ועדת המאחרים" באזור, גוף שמעולם לא היה קיים בישראל, או על פי הדין בישראל, ועל כן ממילא אין להסיק מתצהיר זה דבר וחצי דבר לגבי הדין בישראל ואו לגבי דרכי ונהלי העבודה בישראל.

שלישית, הגם שתצהירו של ראש המנהל האזרחי באיו"ש לשעבר אינו עוסק במהות כי אם בפרוצדורות ונהלים, שזה היה ענינה של העתירה במסגרתה ניתן התצהיר דנו, הרי שבמהות מוטל היה על "ועדת המאחרים" לבדוק האם "תושב אזור" זה או אחר השתקע בחו"ל, וככל שהתברר לה שכך הוא, כי אז לא זכאי היה הנ"ל לשוב לאזור כ"תושב". דבר זה עולה אף מהנהל שצוטט לעיל.

רביעית, הציטוט מתוך סעיף 7 לתצהירו של ראש המנהל האזרחי במנותק מההקשר ובמנותק מהוראות הדין, אינו במקומו. העותרים מצטטים אך חלק מן הסעיף בתצהיר ומשמיטים את אותו החלק המפנה להוראות הדין באזור. הדין באזור קובע כי "תושב" הינו "אדם הנמצא כדין באזור ואשר מקום מגוריו הקבוע הוא באזור". על כן, האמור בתצהירו של תת אלוף גדי זהר, כאילו תושב האזור אשר מבקש לחזור לאזור בעוד ה"כרטיס יוצא" שלו בתוקף, זכאי לחזור לאזור באופן אוטומטי ולהמשיך להיות תושב האזור, גם אם בתקופת שהותו בחו"ל העתיק את מרכז חייו למקום אחר, אינו אלא פרשנות בלתי נכונה של הוראות הדין באזור. ככל שאותו תושב "השתקע" מחוץ לאזור, הרי שאין הוא בגדר מי אשר מקום מגוריו הקבוע הוא באזור. לא כל העתקה של מרכז חיים לתקופה כלשהי, למטרה כלשהי, הינה בהכרח "השתקעות". לעניין זה, לא למותר יהא להפנות לאמור בהמשך התצהיר, בסעיף 19, כדלקמן: "השאלה אם בעת שהותו בחו"ל העתיק אדם את מקום מגוריו הקבוע אל מחוץ לאזור הינה שאלה הנבחנת על פי נסיבותיו העובדתיות של כל אדם ואדם, כאשר, מטבע הדברים, בעניין זה ניתן לשקול נסיבות שונות כגון, משך השהיה מחוץ לאזור, קבלת מעמד חוקי של אזרחות, תושבות קבע או מהגר במדינה בה שהה המאחר, ועוד. ראה למשל: בג"צ 188/85 (תקדין); בג"צ 42/88 (תקדין); בג"צ 360/89 (תקדין) והשווה: בג"צ 282/88...".

חמישית, הדין בישראל - כפי שהוא בא לידי ביטוי בהוראות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 ובהלכה הפסוקה בנדון - הוא הקובע את מעמדו של מאן דהוא כ"תושב", אם לאו.

51. כראיה נוספת לכך שעל תושבי מזרח-ירושלים חלה אותה מדיניות, שעל פי הטענה נהגה באזור, ואותה "חזקה" בדבר שמירת מעמדם כתושבי קבע, מסתמכים העותרים על תצהירו של יועץ ראש עיריית ירושלים לשעבר לענייני ערבים, מר אמיר חשין (נספח 6/ע לעתירה).

52. להלן נתייחס לתצהירו של מר חשין, ואולם גם לגבי תצהיר זה נבקש להדגיש כי בתצהיר לא ניתנה הדעת לכך שבמהלך כל השנים שלפני שנת 1994 היו גם היו פקיעות תושבות של תושבים ממזרח-ירושלים, לרבות כאלו שהגיעו להכרעתו של בית משפט זה, ועל כן קשה להלום, בכל הכבוד, את הנאמר בו, כי "ללא ספק אילו היו מקרים כאלה בתקופת כהונתי כיועץ לענייני ערבים בעיריית ירושלים, חלקם לפחות היו מובאים לידיעתי."

א. לסעיף 4 לתצהיר: הנהלים הנוגעים ליציאתם של תושבי מזרח-ירושלים, ותושבי האזור, דרך גשרי הירדן היו משותפים; עם זאת, מדובר בנהלים הנוגעים לפרוצדורת היציאה, ואין בהם כל קביעה לעניין "המעמד" באזור או בישראל, מעמד הנקבע באזור על פי הדין באזור, ובישראל על פי הדין בישראל.

ב. לסעיף 5 בתצהיר: הטענה כי מדיניות הגשרים הפתוחים הכירה בצרכיהם של תושבי מזרח-ירושלים ותושבי האזור לשהות בירדן ובארצות ערב אחרות, ו"לא רק לצרכים ארעיים וקצרי מועד, כגון ביקורים וקשרי מסחר אלא גם לצרכים הכרוכים בשהייה ומגורים ממושכים בחו"ל, לרבות לצרכי לימודים, עבודה וחיי משפחה", משוללת יסוד.

לא זו בלבד שהנהלים עצמם אינם קובעים כך אלא שדי לצורך כך להפנות לפסק הדין בעתירה בעניינה של עודה (לאפי), בג"צ 209/73 לעיל.

ג. לסעיף 7-6 לתצהיר: פקודת אג"מ-מב"ת לא קבעה את אורך השהיה המרבית בחו"ל כי אם את תקופת תוקפו של ה"כרטיס יוצא". תוקפו של "כרטיס יוצא" מוארך יכול היה להגיע לתקופה של 5-6 שנים, אך לא בכל מקרה ניתן היה להאריכו, ובכל מקרה היה צורך לנמק את הטעמים לאי חזרתו של תושב האזור מחו"ל, וככל שהיה מדובר בהגירה לא היה מוארך הכרטיס.

בנהלים עצמם לא נאמר כי הגירה וקביעת חיי המשפחה בחו"ל מזכים בהמשך שמירת המעמד, ההיפך הוא הנכון. הטענה בתצהיר כאילו ביציאה לחו"ל דרך נתב"ג הנהלים התירו שהיה קצרה יחסית בחו"ל, אין בה ממש מכמה טעמים. ראשית, לא כל תושבי האזור זכו לקבל תעודת מעבר ישראלית, כי אם מיעוטם בלבד, בעוד שתושבי מזרח-ירושלים זכאים, כתושבי ישראל, לקבל תעודת מעבר. שנית, משך תוקף התעודה קבוע בחוק הדרכונים, התשי"ב-1952, ולא בנוהל כלשהו, ושלישית, מי שיצא לארצות ערב יצא באמצעות "כרטיס יוצא", כיוון שדרך כלל עשה שימוש בדרכונו הירדני על מנת להגיע למדינות ערב, בעוד שביציאה למדינות שאינן מדינות ערב, היה מקובל לצאת בתעודת מסע ישראלית.

ה"כרטיס יוצא" הונהג במטרה שתושבי האזור, כמו גם תושבי מזרח-ירושלים, יוכלו לצאת את ישראל בנקודת המעבר בתיעוד ישראלי ומאוחר יותר, בכל מקום אחר ובפרט במדינות ערב, יוכלו לעשות שימוש בתיעוד הירדני, שכן היה ברור שלא ניתן להיכנס למדינות ערב בתיעוד ישראלי. לגבי תושבי ישראל, האבחנה בין יציאה לחו"ל דרך נתב"ג לעומת יציאה לחו"ל דרך הגשרים, נגעה לסוג מסמכי הנסיעה בלבד, מן הטעם המפורט לעיל, ולא נעשתה כל הבחנה לעניין "מעמד התושבות", בשים לב לסוג המסמך עימו יצא "התושב".

ד. לסעיף 9 לתצהיר: מבחן "מרכז החיים" קיים עשרות בשנים. הטענה כאילו "זכותו של תושב לחזור לירושלים או לאזור ולשמור על מעמדו לא הותנתה, הלכה למעשה, באי רכישת אזרחות במדינה זרה", תמוהה ביותר אפילו לנוכח הפסיקה הידועה בנדון זה מזה שנים.

ה. לסעיף 10 לתצהיר: בסעיף זה נאמר כאילו רק בסיטואציה של "היעדרות רצופה" במשך מספר שנים, ללא ביקורים בירושלים, ותוך חריגה מתקופת תוקפו של ה"כרטיס-יוצא", היתה פקיעת תושבות. מבחינים אלו, בכל הכבוד, אינם מעוגנים בדין או בהוראות אחרות, והם מנותקים אף מכל מה שמקובל בספרות הבינלאומית בהקשר זה. "מרכז החיים" של אדם נקבע לא על פי ביקור קצר מועד כזה או אחר ו/או על פי מספר שנים מדויק כזה או אחר. יש ומגורים לתקופה של חמש-שש שנים במקום כלשהו יהיו בגדר קביעת מרכז חיים מחוץ לישראל (ראה לדוגמא עניינה של העותרת בבג"צ 7023/94 **שקאקי נ' שר הפנים**, תקדין 95(5) 1614), ויש ומגורים לתקופה של תשע שנים מחוץ לישראל לא יהיו בגדר השתקעות באותו מקום, והכל תלוי בנסיבות העניין. דהיינו, לא אורך התקופה הוא הקובע, ולא אורך הביקורים במהלך התקופה, כי אם שורה של נסיבות קונקרטיות שיש בהם כדי להעיד היכן מקום מושבו הקבוע של אדם ומשפחתו. לא הרי היעדרותו של רווק כהיעדרותה של משפחה שלימה וכל כיוצא בזה.

ו. לסעיף 11 לתצהיר: "תושבות בירושלים ומגורים בשטחים", כך, כותרת סעיף זה לתצהיר. לנושא זה נתייחס בהרחבה בהמשך, בתגובתנו לטענות בסעיף 11 לעתירה, בכל מה שנוגע להוראות חוק הביטוח הלאומי ותקנותיו.

ז. לסעיף 12-13 לתצהיר: הטענה כאילו בין השנים 1978-1994 היתה מדיניות קבועה של היעדר פקיעת תושבות, לגבי מי שהעתיקו מרכז חיים לחו"ל אך המשיכו לבקר בירושלים, מנותקת מן העובדות. הנכון הוא, ככל הנראה, כי היו מבין תושבי העיר שבתרו שלא לגלות את העובדות לאמיתן בדבר העתקת מרכז החיים. הסטטיסטיקה עצמה מלמדת כי במהלך כל השנים הורדו מקובץ מרשם האוכלוסין תושבים שפקעה תושבותם, ככל שלמשרד הפנים נודע על כך. הגידול במספר המקרים נובע מכמות הבקשות לאיחוד משפחות הנבדקת בשנים האחרונות ומכמות המהגרים החוזרים כעת לישראל, לאחר תחילת ההסכמים עם הפלסטינאים, דהיינו למן סוף שנת 1993.

53. כביסוס לטענתם כי מדיניות משרד הפנים הינה מדיניות חדשה, שאין להחילה רטרואקטיבית, מפנים העותרים בסעיף 14 לעתירתם לאמור בדו"ח מבקר המדינה מס' 47 בעניין דיון שקיים היועץ המשפטי לממשלה בדצמבר 1995 בנושא פקיעת תושבות בישראל. להלן נבהיר, כי הדיון אצל היועץ המשפטי לממשלה לא נגע לעצם שאלת פקיעת התושבות, היות שהמצב המשפטי בעניין זה הוברר כבר בבג"צ עווד; הדיון אצל היועץ המשפטי לממשלה נסב על התשובה שהיתה המדינה צריכה להגיש בבג"צ 2002/95 **גבן נ' שר הפנים** (שנמחקה בסופו של דבר עוד קודם שהוגשה תגובת המדינה לאותה עתירה); עניינה של העתירה בבג"צ 2002/95 היתה מדיניות משרד הפנים הקיימת לפיה גם מעבר לאזור גורם לפקיעתו של רשיון לישיבת קבע בישראל; עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה היתה כי גם מעבר לאזור יהודה, שומרון ועזה מביא לפקיעתו של רשיון לישיבת קבע בישראל.

54. עם זאת הנחה שר הפנים הנוכחי, הרב אליהו סויסה, כי במקום בו התושב עבר לשובים הסמוכים מאד לגבולותיה המוניציפליים של ירושלים, קרי הוא התגורר ב"ירושלים רבתי", תוך שמרכז חייו בכל היבט אחר - עבודה, טיפול רפואי, חינוך ילדים וכיו"ב - המשיך להיות בישראל, כי אז לא יקבע משרד הפנים, במקרים מסוג אלה, שפקעה תושבותו של אותו תושב בישראל.

55. עוד נבקש להבהיר כי עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בישיבה בדצמבר 1995 היתה גם על דעתו של שר הפנים דאז, חיים רמון, והדבר אף עולה לכאורה גם מהתצהיר שהגיש ב"כ העותרים שצורף כנספח 8/ע לעתירה; לעניין תצהירו של עו"ד אברם נעיר שניים אלה - ראשית, כאמור בתצהירו של עו"ד אברם, ח"כ רמון סירב לחתום על תצהיר; בנסיבות אלה, תצהירו של עו"ד אברם הינו בגדר "עדות שמיעה" בלבד, שוודאי שאינה יכולה להוות, מבחינה משפטית, ראיה לנכונות האמור בה, בכל הקשור למדיניות משרד הפנים.

ושנית, בניגוד לאמור בתצהירו של עו"ד אברם, המדיניות בעניין זה לא היתה חדשה כלל ועיקר, היות שמשרד הפנים נהג במשך השנים לגרוע מקובץ מרשם האוכלוסין תושבי מזרח-ירושלים שעברו להתגורר באזור, בדרך כלל לאחר שהיה מקבל על כך דיווח מהביטוח הלאומי.

פקיעת רשיון לישיבת קבע בישראל מכוח השתקעות התושב בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה:

56. למעלה מן הצורך, היות שאין צורך להכריע במסגרת העתירה הנוכחית בשאלת פקיעתו של רשיון לישיבת קבע בישראל מכוח מעבר התושב לאזור יהודה ושומרון, וזאת מן הטעם, כפי שיפורט בהמשך, ששאלה זו הפכה לתיאורטית במסגרת העתירה הנוכחית, להלן נביא בקצרה את עמדתנו גם בסוגייה זו.

57. מתקנה 11א(1) לתקנות הכניסה לישראל עולה, כי כל מי ששהה **מחוץ לישראל** לתקופה העולה על שבע שנים - רואים אותו - במצוות המחוקק - כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל. תוצאת הדבר היא, שתוקף הרשיון שהיה לאדם שכזה - לשיבת קבע בישראל - פוקע אוטומטית, ובלבד שיוכת, כי הלה שהה תקופה זו מחוץ לישראל.

היינו, מחוקק המשנה קבע, כי יש לראות את מי ששהה מחוץ לישראל לתקופה של שבע שנים ויותר, כמי שהשתקע מחוץ לישראל. זאת, בלא כל צורך להוכיח כי הוא השתקע **במדינה אחרת** דווקא. משמע, יהא מקום ההשתקעות אשר יהא, **העיקר הוא, שאותו אדם שהה מחוץ לישראל.**

לפיכך, במקרה דנן, אם יוכח כי מי שהיה תושב ישראל שהה "מחוץ לישראל" תקופה של שבע שנים לפחות, המסקנה ההכרחית תהא, כי רשיון ישיבת הקבע פקע.

58. אכן, בסיפא של תקנה 11ג) ובכותרת השוליים של תקנה 11א לתקנות הכניסה, מדובר על השתקעות **במדינה מחוץ לישראל**. לפיכך, כך הטענה, מכאן יש להסיק, שלמרות שאותו אדם השתקע באזור - שאלבא דכולי עלמא אינו חלק ממדינת ישראל - לא פקעה תושבות הקבע שלו בישראל. טענה זו מתבססת על כך, שה'אזור', איננו **מדינה**.

59. דא עקא, שטענה זו מתעלמת מהחזקה המפורשת הקבועה בתקנה 11א(1) לתקנות, הקובעת בלשון ברורה וחד משמעית, כי על מנת להוכיח את פקיעת רשיון הקבע של פלוני, די להוכיח כי אותו פלוני שהה **מחוץ לישראל** משך 7 שנים לפחות.

"מחוץ לישראל" - נאמר, "במדינה מחוץ לישראל" - לא נאמר.

לשון מפורשת זו, בה נקט מחוקק המשנה, באה ללמדנו, כי השאלה שיש לבחנה כדי להחליט אם הסעיף חל על פלוני, אם לאו, הינה אך ורק השאלה, האם אותו פלוני שהה בישראל או ששהה מחוץ לישראל, ואין כל צורך - או טעם - בבחינת השאלה, היכן בדיוק שהה אותו פלוני משך אותן שנים ארוכות. זאת לשון החזקה הקבועה בתקנה 11א(1) ועל פיה יש לפעול.

60. לכך נסיף, כי פירוש זה של תקנה 11א(1), גם מתיישב עם מטרת החוק והתקנות, ובידוע הוא, כי חוק יש לפרש על פי מטרתו.

כידוע, בתקנות נקבעו נסיבות מסוימות, שהוכחת התקיימותן מובילה למסקנה, כי אדם הפסיק לשבת ישיבת קבע בישראל. התקנות מצאו לנכון לקבוע חזקות אלה כדי לקבוע מבחנים כלליים ושוויוניים על מנת להחליט אם פלוני הפסיק לשבת דרך קבע בישראל אם לאו בכל מקרה ומקרה. מכל מקום, כל החזקות מבוססות על נסיון החיים, המוכיח כי התקיימותה של אחת החזקות מעידה כמאה עדים על כך שבעל הרשיון הפסיק לשבת דרך קבע במדינת ישראל.

נמצא, כי מטרת התקנות הינה לקבוע אינדיקציות מסוימות, שלפיהן ניתן יהיה לקבוע אם פלוני הפסיק לשבת בישראל דרך קבע.

ברוח זו קבעה אחת התקנות, כי שהות של למעלה משבע שנים מחוץ לישראל מובילה למסקנה שבעל הרשיון איננו יושב עוד דרך קבע בישראל. לעניין זה אין, ולא יכולה להיות, נפקות למקום המדויק בו שהה אותו אדם משך שבע השנים, ובלבד ששהה במהלכן מחוץ למדינת ישראל. לשאלת המקום בו שהה אותו פלוני אין כל חשיבות, שהרי כאמור, כל מטרת התקנות הינה ללמד אם פלוני הפסיק לשבת דרך קבע בישראל אם לאו, ומטרתן איננה ללמד מה תהיה תושבות הקבע החדשה שלו.

כיוון שכך, מבחינת מדינת ישראל, הרי שבין אם אותו פלוני שהה בתקופה זו ב"מדינה אחרת", ובין אם שהה במהלך התקופה במקום המצוי מחוץ למדינת ישראל, שאיננו מוגדר כ"מדינה אחרת" (כגון באוטונומיה כלשהי, או באי המצוי בלב ים שאינו שייך לאף מדינה), בשני המקרים, מלמדת שהות זו מחוץ לישראל, על כך שהאיש איננו עוד תושב קבע במדינה. לפיכך, בשני המקרים, התוצאה ההכרחית תהא פקיעת רשיון הקבע לישיבתו בישראל.

61. במילים אחרות ניתן לומר, כי תקנה 11א(1) קבעה את מבחן "אורך השהות מחוץ לישראל", כדי להגשים את מטרת החוק, ולגרום לכך שאדם שהעביר את מרכז חייו מישראל למקום אחר - יפקע רשיונו לשבת בישראל. ודוק. "אורך השהות" הוא שנקבע בתקנה זו כגורם הרלוונטי לאיבוד הרשיון, ולא "מקום השהות" (ובלבד כמובן שמדובר במקום שהות כלשהו, המצוי מחוץ לישראל).

62. לפיכך, ניתן לסכם ולומר, שהן מטרת התקנה והן לשונה, מובילים למסקנה, כי שהות של שבע שנים באזור, תוצאתה - על פי התקנה - פקיעת הרשיון לישיבת קבע בישראל.

63. לא ניתן לדעתנו לקבל טענה לפיה, מבחינה משפטית, ישראל והאזור "חד הם" לעניין התושבות, היינו, כי "תושב ישראל" יכול לגור גם עשרות שנים רצופות בתחומי האזור, ועדיין הוא ימשיך הוא להיחשב כ"תושב ישראל".

כאמור, טענה זו מבוססת בעיקר על כך שה'אזור' איננו בגדר "מדינה אחרת", ולפיכך טוענת העותרת, כי לא מתקיימים באדם שכזה תנאי תקנה 11א(1).

לא זו אף זו, קבצי מרשם האוכלוסין באזור ובישראל הינם קבצים נפרדים, והוראות הדין הנוגעות לשני מירשמי האוכלוסין שונות אף הן.

64. ודוק, קבלת טענת העותרים גם תוביל לשרשרת מסקנות בלתי סבירות לחלוטין, שמקצתן, יפורטו להלן.

א. לפי שיטה זו, תושב ירושלים שיעבור לתחומי הרשות הפלשתינאית, ישהה שם דרך קבע משך שנים ארוכות, ויקבע בה את מרכז חייו, עדיין יוכל לטעון כי נותר תושב קבע של ישראל, וזאת מכיוון ששטח הרשות איננו "מדינה".

ב. בדומה, תושב ירושלים שיעבור לגור למשך שנים ארוכות לאי בלב ים, שאיננו שייך למדינה כלשהי, ויקבע שם את מרכז חייו, יוכל גם הוא לטעון את אותה טענה.

ג. בנוסף, תושב של מדינה זרה, שייכנס לאזור וישהה בו שבע שנים לפחות, יוכל לטעון כי מגיע לו גם רשיון לישיבת קבע בישראל, שהרי "מה לי האזור ומה לי ירושלים" ?

והוא הדין בתושב האזור, המתגורר שם משך שנים, אשר לשיטה זו יוכל לטעון כי מגיע גם לו רשיון לישיבת קבע בישראל; דוגמאות אלה ואחרות ממחישות, לדעת המשיב, את חוסר הסבירות שבקבלת טענה מהסוג האמור.

משמעותה של טענה זו הינה למעשה סיפוח "דה יורה" של שטחי האזור לשטח מדינת ישראל, הגם שלא כך הדבר, ואין להניח שכך גם היה נטען על ידי העותרים.

65. עוד נבקש להזכיר לעניין זה את הנחייתו של שר הפנים לפיה, במקום בו התושב עבר לישובים הסמוכים מאד לגבולותיה המוניציפליים של ירושלים, קרי "ירושלים רבתי", תוך שמרכז חייו בכל היבט אחר - עבודה, טיפול רפואי, חינוך ילדים וכיו"ב - המשיך להיות בישראל, שלא לקבוע במקרים מסוג אלה, שפקעה תושבותו של אותו תושב בישראל.

"תושבות" בירושלים לאור תקנות הביטוח הלאומי ומדיניות המוסד לביטוח לאומי

66. טענת העותרים הינה, כי מדיניות משרד הפנים הכירה בכך ש"תושב ירושלים", הרשום במרשם האוכלוסין בישראל מכוח התפקדותו בשנת 1967 במפקד האוכלוסין בישראל, אשר עבר להתגורר מחוץ לישראל, לרבות ב"אזור", ממשיך לשמור על מעמדו כתושב ישראל.

כראיה לכך מסתמכים העותרים על החלטת וועדת שרים לענייני ירושלים מפברואר 1973 וכן על תקנות הביטוח הלאומי כפי שיפורטו להלן ועל מדיניות המוסד לביטוח לאומי.

67. אשר להחלטת וועדת השרים אשר צורפה כנספח 7/ לעתירה, ראוי להדגיש כי ההחלטה עצמה אינה קובעת כי מי שרשום במרשם האוכלוסין בישראל, ואשר העתיק את מקום מגוריו אל מעבר לגבולות המוניציפליים של ירושלים, ימשיך להיחשב כתושב ירושלים, ההיפך הוא הנכון. ההחלטה קובעת כי מי שבידיו תעודת זהות ישראלית, עקב היותו תושב ירושלים (במועד מפקד האוכלוסין - י.ג.), "והמשיך בקביעות את תשלומיו לביטוח הלאומי - ימשיך ליהנות מזכויות הביטוח הלאומי גם אם העתיק את מקום מגוריו אל מחוץ לגבולות המוניציפליים של ירושלים". שמע מיניה - בהתמלא התנאים האמורים בהחלטה - אם העתיק את מקום מגוריו בלבד, אך המשיך להיות קשור בטבורו לירושלים, למשל, על דרך של מקום עבודה ועל דרך של המשך תשלומים למוסד לביטוח לאומי, וכיוצא באלה כי אז ימשיך ליהנות מזכויות בביטוח הלאומי. ודוק, כל שנאמר בהחלטה כי ימשיך ליהנות מזכויות בביטוח הלאומי, ולא נאמר דבר על כך שימשיך להיחשב כ"תושב ירושלים".

68. להחלטה זו ניתן ביטוי משפטי בחקיקת משנה רק כעבור 15 שנה, בתקנות הביטוח הלאומי (זכויות וחובות לפי חוק הביטוח הלאומי לשאינם תושבי ישראל), התשמ"ז-1987. אף התקנות מדברות מפורשות במי שהיו רשומים במרשם כ"תושבי ישראל", אשר עברו להתגורר מחוץ לישראל, ובתור שכאלו אינם נחשבים עוד כתושבי ישראל.

בטרם נתייחס לתקנות לגופן, מן הראוי שנפנה תחילה לסעיף המסמך בחוק מכוחו הותקנו התקנות דנן. סעיף 192 א' לחוק הביטוח הלאומי {נוסח משולב}, תשכ"ח-1968, שכותרת השולים שלו מדברת ב"סוגים מיוחדים של מבוטחים" קבע:

"192א'. השר רשאי, לאחר התייעצות במועצה ובאישור ועדת העבודה והרוחה של הכנסת, לקבוע בתקנות סוגי בני אדם שאינם תושבי ישראל, או שהם תושבי ישראל אך מועסקים מחוצה לה, אשר לגביהם יהיו קימות זכויות וחובות לפי חוק זה, הכל כפי שייקבע." (ההדגשות שלי - י.ג.)

סעיף זה שמכוחו הותקנו התקנות, משמיענו חד משמעית, כי לולא היה מדובר בסוגים מיוחדים של מבוטחים על פי החוק, לא היו זוכים אנשים כאמור להיות מבוטחים לפי החוק, באשר המבחן הקובע על פי חוק הביטוח הלאומי הינו תושבותו של אדם בישראל ומי שאינו תושב ישראל, אינו זכאי להיות מבוטח על פי החוק; הסעיף עצמו אף משמיענו שאותם סוגים מיוחדים של מבוטחים, זכויותיהם וחובותיהם על פי החוק, תהינה, כפי שייקבע, דהיינו, אין המדובר במי שמבוטחים על פי החוק וזכאים לכלל הזכויות, כי אם המדובר בסוגים מיוחדים של מבוטחים שזכאותם עצמה, כמו גם היקף זכאותם ייקבע באופן מיוחד.

69. ואכן, משהותקנו תקנות הביטוח הלאומי בשנת 1987 דובר בהן מפורשות בשם התקנות, במי "שאינם תושבי ישראל". לעניין זה נפנה לפסק דינו של כב' השופט אליאסוף בדיון נ"א/0-43 חאלדיה נגד המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"ג, 36 כדלקמן:

"בתקנות נקבעו הוראות מיוחדות בענין הזכויות והחובות לפי חוק הביטוח הלאומי של מי שהיו תושבים בחלק מהעיר ירושלים והעתיקו את מקום מגוריהם ליהודה שומרון וחבל עזה, וכתוצאה מכך אין הם תושבי ישראל עוד."

יתר על כן, בתקנות עצמן נקבע כתנאי להמשך תשלומים מסוימים, אך לא כולם, כי אלו ישולמו למי שמוגדר כ"תושב האזור", דהיינו מי שגר באזור אך רשום במרשם האוכלוסין בישראל; אינו אזרח ישראלי; מחזיק בתעודת זהות ישראלית שניתנה לו לפני יום התחילה על פי המען הנקוב בתעודה.

עוד יודגש כי בתקנות עצמן נקבע למשל, כי קצבת הילדים תשולם רק בגין אותם ילדים אשר בגינם שולמו קצבאות עובר למעבר ל"אזור".

כעולה מן האמור לעיל, דווקא החוק והתקנות עצמן מלמדים כי אותם אנשים שהמשיכו להיות רשומים במרשם האוכלוסין בישראל, אך העתיקו את מגוריהם לאזור, לא נחשבים על פי החוק והתקנות גופן כ"תושבי ישראל", כי אם כ"תושבי האזור", כמוגדר בתקנות גופן, וזכויותיהם על פי החוק אינן כזכויות "תושב ישראל", המבוטח אוטומטית על פי החוק.

הציטוט בעתירה מתקנה 15(ד) לתקנות הקובעת כי אם העתיק אדם את מקום מגוריו לישראל, "יחדל להיות תושב האזור", יחולו עליו הוראות התקנות לתקופה של שנתיים מהיום שבו העתיק את מקום מגוריו כאמור, אינו מלמד כטענת העותרים, כי העתקת מקום המגורים אינה מביאה לפקיעת התושבות, ההיפך הוא הנכון.

הלכה למעשה קובעת התקנה, כי מי שעבר להתגורר כ"תושב האזור", ועדיין עומד בתנאי התקנה, דהיינו רשום עדיין במרשם האוכלוסין בישראל, כי אז יוכל ליהנות מן הזכויות המסויגות שבתקנות למשך תקופה של שנתיים ימים. התקנות אינן קובעות דבר וחצי דבר לגבי מעמדו של אותו אדם על פי חוק מרשם האוכלוסין או על פי חוק הכניסה לישראל של מי שהעתיק את מקום מגוריו לאזור. פסק הדין של בית הדין לעבודה המובא בעתירה אף הוא אינו קובע בנדון זה דבר, ההיפך הוא הנכון. בפסק הדין קובע כבוד השופט אליאסוף כדלקמן:

"אחד היסודות של הגדרת "תושב האזור" שבתקנה 1 לתקנות הוא היסוד של העתקת מקום המגורים לאזור... מקום המגורים של אדם, הוא אחד הסימנים העיקריים להיותו "תושב" אותו מקום... משהעתיק אדם תחילה את מקום מגוריו מירושלים לאזור הפך הוא בכך להיות מי שאינו תושב ישראל. גם משהעתיק אותו אדם בשנית את מקום מגוריו והפעם לישראל, ממשיכות התקנות לראות אותו כמי שאינו תושב ישראל, כאשר קיימת האפשרות המעשית כי יחזור ויעתיק את מקום מגוריו ל"אזור". השינוי האפשרי של מקום המגורים מפעם לפעם, וכתוצאה מכך, במקרים מסוימים, אף החלפת "התושבות" של אותו אדם, מצדיקה התייחסות לאותו אדם כאל מי שאינו תושב ישראל עד אשר גורם הזמן יוכיח את יציבות מקום מגוריו, המעידה כי אכן הוא תושב ישראל... על מנת שיוכר כ"תושב ישראל", חייב אותו אדם, כמובן, להוכיח זאת על פי כל המבחנים ל"תושבות"..."

החשוב לענייננו הוא ראשית, כי כל שנאמר לעיל, לעניין תקנות הביטוח הלאומי נאמר, ולא לעניין כל הוראת דין אחרת ושנית, שאף על פי הפסיקה דנן, ה"תושבות" אינה עניין של מה בכך, שניתן לשנותו כהרף עין.

דחיית הבקשות לאיחוד משפחות בישראל:

70. כאמור, משרד הפנים אינו עומד עוד על הקביעה כי רשיונות ישיבת הקבע של העותרות 6, 12, 16 ו-18 פקעו; בנסיבות אלה, ובכפוף לכך שהעותרות הנ"ל ימצאו למשרד הפנים הוכחות על מרכז חיים בישראל מאז חזרתן ועד היום, תיבדקנה הבקשות שהגישו לאיחוד

משפחות בישראל לגופן, ותינתן בהן החלטה; למותר לציין, שאם תדחה מי מהבקשות האמורות, תהיה שמורה לאותה עותרת הזכות לעתור לבית משפט נכבד זה פעם נוספת כנגד דחיית בקשתה.

71. לגבי יתר העותרות שהגישו בקשות לאיחוד משפחות בישראל - משנמצא כי אכן פקע רשיון לישיבת קבע בישראל, ממילא אין הן זכאיות עוד לשבת בישראל, לא כל שכן לבקש כי בני זוגן ישבו גם הם בישראל, ולפיכך בדין נדחו בקשותיהן לאיחוד משפחות בישראל.

עניינם הפרטני של העותרים 6-20

העותרת 6

72. העותרת 6 נישאה לתושב ירדן בשנת 1985, ומיד לאחר נישואיה עברה להתגורר עמו בירדן.

מאז ספטמבר 1985 ועד סוף אוגוסט 1994 התגוררה העותרת 6 יחד עם בעלה בירדן; בסה"כ התגוררה העותרת 6 בירדן כ-9 שנים.

73. בשנות מגוריה בירדן נולדו לעותרת 6 חמישה ילדים, מהם שני ילדים נולדו במהלך ביקוריה בישראל בשנים 1986 ו-1992, ושלושת הילדים האחרים נולדו בירדן; ילדה נוספת נולדה בשנת 1997 בישראל. אף אחד מהילדים לא נרשם במרשם האוכלוסין ולמיטב ידיעתנו לא הוגשה כל בקשה לרישום הילדים במרשם האוכלוסין בישראל.

74. העותרת 6 באה מדי שנה לביקורים בישראל, לתקופה של בין שלושה שבועות לחודשיים וחצי כל ביקור.

75. העותרת טוענת ששהתה בארץ שמסוף 1988 ועד למחצית 1989, במשך חצי שנה.

רשימת הכניסות והיציאות של העותרת 6 לישראל וממנה מצורפת ומסומנת מש/6.

76. מרשימת הכניסות והיציאות עולה כי מרכז חייה של המבקשת וילדיה היה בירדן בין השנים 1985 ו-1994; אף העותרת 6 ראתה את עצמה כמי שאיננה תושבת ישראל, דבר העולה בבירור מהצהרתה לביטוח הלאומי, מיום 26.10.95. לפי גרסתה של העותרת עצמה בין השנים 6/86 ל-6/94 היא ראתה את עצמה כלא תושבת ישראל ורק החל מיולי 1994 היא טוענת שתזרה לישראל דרך קבע.

צילום הצהרת העותרת 6 מיום 26.10.95 מצורף ומסומן מש/7.

77. העותרת 6 נכנסה לישראל בסוף אוגוסט 1994, ואולם פנייתה הראשונה למשרד הפנים היתה רק ביום 25.10.95, כאשר הגישה בקשה לאיחוד משפחות עבור בעלה. העותרת לא קיבלה כל תיעוד מיום כניסתה לישראל.
78. העותרת טוענת כי היא הגישה בשנת 1993 בקשה לאחמ"ש - אך בבדיקה בלשכת משרד הפנים במזרח-ירושלים לא נמצאה כל ראיה לדבריה, מה גם שבאותה עת אף העותרת מודה כי מרכז חייה היה בירדן.
79. העולה מן האמור הוא כי העותרת העבירה את מרכז חייה לירדן לתקופה של כ-9 שנים.
80. העולה מן האמור הוא כי העותרת שהתה בחו"ל במשך תקופה של כ-9 שנים ולפיכך, לכאורה, אכן פקעה תושבותה. יחד עם זאת, בנסיבות הענין ולאור ביקוריה התכופים והארוכים יחסית בישראל, ובעיקר לאור טענתה כי היא שהתה בישראל במשך כחצי שנה, מסוף שנת 1988 ועד תחילת שנת 1989, טענה אשר לא נמצאו נתונים לסתור אותה, הוחלט לראות בעותרת כמקרה גבולי לעניין פקיעת התושבות, ולפיכך קבוע כי היא לא איבדה את רשיון ישיבת הקבע בישראל.
- העותרים 7-8**
81. העותרים 7 ו-8 נישאו בשנת 1971 בירושלים.
82. בשנת 1976 יצא העותר 7 לחו"ל, שהה שם כחצי שנה ושב לישראל. על פי האמור בבקשתו לתעודת מעבר, מטרת היציאה היתה ללימודים בחו"ל - באירופה ובארה"ב. בנובמבר 1982 שוב יצא העותר 7 לירדן ומאז ועד יולי 1994 הוא שהה מחוץ לישראל למעט ביקורים קצרים שארכו בין 3 ימים לשבועיים; בסה"כ שהה העותר 7 בחו"ל כ-11 וחצי שנים.
83. העותרת 8 שהתה בשנת 1983 לסירוגין בישראל ובחו"ל.

החל מינואר 1984 שהתה העותרת 8 רוב זמנה בחו"ל - בירדן - ובאה לארץ לביקורים קצרים שבין יום אחד לשבועיים ימים, ביקורים אשר תכיפותם הלכה ופחתה במהלך השנים.

יצויין כי בתקופה בין 15.8.91 ל-30.6.94 - לא ביקרה העותרת 8 כלל בישראל (קרוב לשלוש שנים). העותרת נכנסה חזרה לישראל בפברואר 1995 דהיינו לאחר כ-11 שנים בהן היא התגוררה בחו"ל ומאז היא שוהה בישראל למעט ביקור קצר בירדן.

84. לגבי העותרים 7-8 נטען כי "מלוא האינפורמציה על שהותם בירדן היתה לנגד עיני הפקידים במשרד הפנים" (סעיף 27' לעתירה).

טענה זו רחוקה מן האמת שכן במשך כל השנים חזרו העותרים 7 ו-8 והטעו את משרד הפנים לגבי מקום מגוריהם האמיתי כפי שיפורט להלן:

א. בהצהרתה של העותרת 8 מיום 20.1.85 לצורך קבלת "רשיון יוצא" לבניה, היא כותבת: "אני הח"מ _____ סיד והגר בירושלים ראס א עמוד מצהירה בזה..." וכך גם בהצהרה דומה לגבי בתה מיום 19.9.85.

צילומי ההצהרות מצורפים ומסומנים מש/8 ו-מש/9.

ב. ביום 30.1.90, במהלך ביקור בארץ, הגיש העותר 7 בקשה להחלפת תעודת הזהות שלו תוך שהוא מציין כי כתובתו ב"ירושלים ראס א עמוד סלואן בית פרטי"; על סמך בקשתו זו ניתנה לו תעודת זהות חדשה.

ג. גם בבקשת הבת _____, ילידת 1972 לקבלת תעודת זהות, מיום 7.8.91, מופיעה הכתובת בראס אל עמוד.

צילום בקשת הבת מצורף ומסומן מש/10.

85. במכתב למשרד הפנים מיום 14.8.91 כותב העותר 7:

"המבקש: _____ סאייד ת.ז.

_____ הגר במזרח-ירושלים ראס אל עמוד. אני

מסכים ומרשה לשני ילדים שלי... לנסוע אתי לרבת עמון

למטרת ביקור המשפחה ולעדות להסכמתי אני בא על

החתום." (ההדגשה שלי - י.ג.).

יצויין כי העותר ביקר אז בארץ, למשך 10 ימים, וכי באותה עת הוא כבר גר בירדן כשמונה וחצי שנים, וכי יום אחד בלבד לאחר מועד כתיבת המכתב יצא העותר את הארץ לתקופה של שנתיים.

צילום מכתבו של העותר 7 מצורף ומסומן מש/11.

86. שני ילדיהם של העותרים, שנולדו להם בתקופת שהותם בחו"ל, נולדו בירדן - ____ באוגוסט 1985 ו ____ ביולי 1991.

תעודת הלידה הירדנית של נורה הוצגה על ידי ההורים, לצורך רישום במרשם האוכלוסין, במהלך ביקור בישראל ב-15.6.86.

בשאלון הרישום ציינו ההורים בפרט "הכתובת הקבועה" - "ירושלים ראס אל עמוד בית פרטי".

תעודת הלידה הירדנית של ____ הוצגה על ידי ההורים, לצורך רישום במרשם האוכלוסין, במהלך ביקור בישראל ב-7.8.91. גם שם נרשמה "הכתובת הקבועה" - "ראס אל עמוד".

בנסיבות אלה ברור כי רישום הילדים במרשם האוכלוסין נעשה על סמך הטעיה. בנוסף לכך נרשם בשאלוני הרישום בעברית ובערבית מפורשות כי "רישום זה אינו מהווה הוכחה לגבי חוק הכניסה" ועל כן אף העותרים ידעו כי עצם הרישום אינו מהווה אישור בדבר היות הילדים תושבי ישראל.

צילומי שאלוני הרישום מצורפים ומסומנים מש/12 ו-מש/13.

87. ביום 5.7.94, שבוע ימים לאחר כניסתה של העותרת 8 לישראל, לאחר שהות רצופה מחוץ לישראל במשך שנתיים ו-10 חודשים היא הגישה בקשה לתעודת זהות, בה שוב הצהירה העותרת 8 על הכתובת בראס אל עמוד.

צילום הבקשה שהגישה העותרת 8 מצורף ומסומן מש/14.

88. העותרים טוענים כי תעודות הזהות של שניים מהבנים הוחלפו במהלך אוקטובר-נובמבר 1996, כמפורט בסעיף י"ב לעתירה, לאחר שהם נדרשו להמציא הוכחות על מרכז חיים בישראל.

דרישת משרד הפנים להמצאת מסמכים רק לגבי שנתיים אלו נבעה מכך שביחס לכל התקופה שקדמה לשנתיים אלו הצהירו העותרים, פעם אחר פעם, כי מקום מגוריהם הקבוע הינו בירושלים, בשכונת ראס אל-עמוד; מכאן שאין להתפלא על כך שהמשיב, או מי מטעמו, לא הודיע באתה העת לעותרים כי תושבותם פקעה.

העותר 9

89. קביעת משרד הפנים כי העותר 9 חדל להיות תושב התבססה על חקירת הביטוח הלאומי שנערכה במקום המגורים בעיסווייה עליו דווח למוסד לביטוח לאומי.
90. מחקירת בנו של בעל הנכס בעיסווייה על ידי חוקר הביטוח הלאומי עלה כי העותר 9 עזב את הנכס כ-8 שנים לפני מועד החקירה אשר נערכה ב-12.2.96.
91. עוד יצויין, כי למיטב ידיעתנו העותר לא הגיש עד היום בקשה לאיחוד משפחות עבור אשתו, שהינה תושבת שכס במקור, אף שהוא נישא לה בשנת 1984.
92. הימנעותו של העותר מלהזמין את אשתו בבקשה לאיחוד משפחות, כמו גם העובדה שמאז שנת 1987 ועד הבקשה לרישום הבת —, ילידת 1996, לא היתה כל פניה של העותר 9 למשרד הפנים לקבלת שירות כלשהו, בצירוף חקירת הביטוח הלאומי הביאו את מנהל הלשכה למאנהל האוכלוסין להגיע למסקנה כי תושבותו של העותר 9 פקעה.
93. עם זאת, לאחר בחינת הבקשה בשנית, ומאחר שלא נמצא ביסוס חד משמעי לגירסה העולה מחקירת המוסד לביטוח לאומי, הוחלט שלא לראות את העותר 9 כמי שחדל להיות תושב, וזאת אף מן הטעם שעל פי חקירת המוסד לביטוח לאומי עולה כי העתקת מקום המגורים היתה לאזור אל-עזריה, בסמוך מאד לירושלים, כאשר יתר הזיקות לירושלים נשמרו.

94. העותר 10 יצא מישראל בשנת 1980 לסעודיה.

95. העותרת 11 - אשתו של העותר 10 - יצאה מישראל בשנת 1981.

96. במהלך התקופה הארוכה של שהותם בחו"ל הם באו לישראל לביקורים קצרים בלבד.

97. ילדי העותרים שנולדו בחו"ל נרשמו במרשם האוכלוסין, וזאת על סמך הודעותיהם של ההורים-העותרים כי הם מתגוררים בירושלים, בשכונת ענאתה החדשה, הודעות שלא היו נכונות בעליל בעת שניתנו.

צילום שאלוני הרישום שהוגשו למשרד הפנים מצורפים ומסומנים מש/15א,ב,ג,ד.

98. לא זו אף זו, העותר 10 הגיש ביום 19.7.90, בחלוף כ-10 שנים מיום הגירתו, ובעת שהתגורר בחו"ל, בקשה להחלפת תעודת הזהות שהיתה ברשותו. בבקשה ציין העותר 10 כי מענו בירושלים, בשכונת ענאתה החדשה. בכך הטעה העותר את פקידי משרד הפנים, אשר הנפיקו לו תעודת זהות חדשה על פי האמור בבקשתו, אף שבשלב זה כבר הועבר מרכז החיים של המשפחה כולה מישראל לסעודיה.

צילום בקשת העותר להחלפת תעודת הזהות מצורף ומסומן מש/16.

99. בני הזוג לא פנו למשרד הפנים לקבלת שירות כלשהו מלבד פניה של העותר 10 בינואר 1993 להחלפת ספח תעודת הזהות - שירות הניתן אוטומטית, ואינו מצריך פתיחה של התיק האישי ובדיקת תושבות.

100. לראשונה יכול היה משרד הפנים להידרש לבדיקת תושבותם בדצמבר 1996, עת פנה בנם הבכור של העותרים 10-11, בהגיעו לגיל 16, בקשה להנפקת תעודת זהות.

צילום בקשת הבן לקבלת תעודת זהות מצורף ומסומן מש/17.

במצב דברים זה, כאשר העותרים נמנעו לאורך כל השנים מלהודיע על שינוי כתובתם לחו"ל כנדרש, ואף הצהירו במהלך שנות שהותם בחו"ל על כתובת שאינה נכונה, הנמצאת בשכונת ענאתה החדשה, וכאשר העותרים נמנעו מלפנות למשרד הפנים במשך השנים מאז נכנסו לישראל, אין להם להלין על משרד הפנים על כך שלא גילה את אשר הם עצמם הסתירו מפניו, ועל שלא הודיע להם עם חזרתם לישראל על פקיעת רשיונות ישיבת הקבע שלהם.

העותרת 12

101. העותרת 12 יצאה מישראל בשנת 1981 לארצות הברית, בעקבות בעלה, שאף הוא היה תושב מזרח-ירושלים.

102. בראשית שנת 1985 הגישה העותרת 12 בקשה להארכת אשרת-חוזר לבעלה, ונענתה בשלילה; גם במהלך השנים שלאחר מכן פנתה העותרת למשרד הפנים בעניינו של בעלה; במהלך תקופת שהותה בחו"ל, ועל אף שפנתה למשרד הפנים בעניינו של בעלה, ולא העלימה ממשרד הפנים את העובדה שהיא מתגוררת עימו בחו"ל, לא הביע משרד הפנים ספק כלשהו בעניין תושבותה היא.

103. בנסיבות אלה, ולאחר שיקול דעת נוסף, לא עומד המשיב על הקביעה כי רשיון ישיבת הקבע בישראל של העותרת פקע.

העותרת 13

104. העותרת 13 נישאה לבעלה _____ רגיאבי, בעל אזרחות ירדנית. העותרת שהתה מחוץ לישראל מדצמבר 1978 ועד יולי 1995 למעט מספר ביקורים בני חודש עד חודשיים ובסה"כ מרכז חייה היה מחוץ לישראל במשך כ-17 שנים.

צילום רישום כניסותיה ויציאותיה של העותרת לישראל וממנה מצורף ומסומן מש/18.

105. בשנת 1987 קיבלה העותרת 13 תעודת זהות. אין בידינו את הבקשה לתעודת זהות משנת 1987 ולפיכך לא ידוע האם בבקשה לתעודת זהות ציינה העותרת 13 כי כתובתה בישראל, כפי שציינה בשאלוני הרישום של ילדיה.

106. שלושת ילדיה האחרים - שנולדו בשנים 1983, 1968 ו-1988 - לא נרשמו במרשם האוכלוסין כתושבי ישראל, ואף אין בידי המשיב בקשות בנדון בעניין זה.

107. מלבד הנפקת תעודת הזהות בשנת 1987 ורישום ארבעת הילדים שנולדו עד שנת 1981, לא ניתן למבקשת כל שירות במשרד הפנים.

108. יצויין כי במשך השנים מאז שבה העותרת 13 לישראל לא שולמה לה קצבת ילדים מהמוסד לביטוח לאומי והיא לא הוכרה, מאז חזרתה, כתושבת ישראל. בבדיקה שנערכה בתיקי משרד הפנים לא נמצאו עדויות או מסמכים המעידים על כך שהעותרת הגישה במהלך השנים שקדמו לשנת 1994 בקשות לאיחוד משפחות; בקשתה של העותרת 13 לאיחוד משפחות עם בעלה הוגשה ביום 10.8.94 בעת ביקור בן פחות מחודשיים בישראל; לאחר ביקור זה המשיכה העותרת 13 לגור מחוץ לישראל במשך שנה נוספת, ורק לאחר מכן, ביולי 1995, שבה לישראל; בבקשה לאיחוד משפחות ציינה העותרת 13 כי מענה נמצא ב-"ירושלים עקבת אל אסילה" וזאת בה בשעה שמקום מגוריה היה עם בני משפחתה בכווית.

צילום הבקשה לאיחוד משפחות מצורף ומסומן מש/19.

109. מיום שיבתה לישראל לא קיבלה העותרת שירות במשרד הפנים ולמעשה השירות האחרון שקיבלה היה בשנת 1987 כשהונפקה לה תעודת הזהות.

בקשתה של העותרת 13 לאיחוד משפחות עם בעלה נבדקה, וביום 26.8.96 נשלח מכתב מלשכת מינהל האוכלוסין במזרח-ירושלים לעורכת דינה - הגב' לאה צמל - בו היא התבקשה להמציא מסמכים להוכחת מרכז חיים בישראל (נספח ע/21א לעתירה).

לאחר שהומצאו המסמכים דנן לא נמצא בהם דבר הסותר את העובדה כי היא ובני משפחתה קבעו את מרכז חייהם מחוץ לישראל לתקופה של קרוב ל-17 שנים. לפיכך נדחתה בקשתה לאיחוד משפחות ביום 16.1.97, והיא נדרשה לצאת מישראל.

110. אף בערר שהוגש לא נמצאו כל נתונים המצדיקים לראות בעותרת 13 כתושבת ישראל.

העותרת 14

111. העותרת 14 שהתה מחוץ לישראל לתקופות ארוכות מיום נישואיה בשנת 1983 לבעלה שהינו אזרח אמריקאי.

112. בכל בקשותיה של העותרת 14 לתעודות מעבר, שהוגשו בתקופה בה היא התגוררה בחו"ל, היא ציינה כי מטרת הנסיעה היא טיול או ביקור, וזאת למרות שלאחר קבלת תעודות המעבר המשיכה והתגוררה עם בעלה בחו"ל.

113. ברישומי ביקורת הגבולות חסרים נתונים בדבר חלק מכניסותיה של העותרת 14 לישראל במהלך השנים.

114. על פי תצהירה של העותרת 14, היא שהתה בישראל מתחילת שנת 1988 ועד סוף שנת 1989, במשך כשנה וחצי, וכמו כן היא טוענת כי ממאי 1991 היא נמצאת בישראל.

(על פי נתוני ביקורת הגבולות ידוע על ביקור קצר שלה בחו"ל במהלך אוגוסט 1995).

115. בהעדר נתונים לסתור את דבריה של העותרת 14, מוכן המשיב לצאת מתוך הנחה כי לא הוכח רצף של השתקעות בחו"ל למשך למעלה מ-7 שנים.

116. יצויין כי העילה לפקיעת התושבות נסמכה גם על רכישת אזרחות בארה"ב. לעותרת 14 הודע כבר בספטמבר 1992 כי רואים אותה כמי שחדלה להיות תושבת ישראל וזאת בשל שנות שהותה בחו"ל, וכן מן הטעם שהיא וילדיה נושאים דרכונים אמריקאים של ארה"ב.

ההודעה ניתנת לבא כוחה אז - עו"ד מ. וינוגרד במכתב מיום 3.9.92. בתשובה לבקשת העותרת 14 לקבלת אשרת חוזר. מכתב זה חוזר ומלמד על כך שנושא פקיעת התושבות לא התחדש בשנת 1995 כנטען על ידי העותרים.

צילום ההודעה שנמסרה לב"כ העותרת 14 מצורף ומסומן מש/20.

117. העותרת 14 לא עתרה לבית המשפט הנכבד הזה כאשר קיבלה את ההודעה על פקיעת תושבותה לפני כ-6 שנים.

118. לא זו אף זו, בהצהרה שהגישה העותרת למוסד לביטוח לאומי בשנת 1995, העידה העותרת על עצמה מפורשות, שלא ראתה את עצמה כתושבת ישראל בין השנים 1983-1995.

צילום הצהרת העותרת מצורף ומסומן מש/21.

על פי חקירת המוסד לביטוח לאומי, מאז חזרתה למזרח-התיכון שוהה העותרת חליפות בנפת רמאללה ובישראל.

119. תביעתה של העותרת לתשלום קיצבאות מן המוסד לביטוח לאומי נדחתה, ולמיטב הידיעה תלוי ועומד הליך בעניין זה בבית הדין לעבודה - תיק נז/93/0.

העותרת 15

120. העותרת 15 נישאה לתושב ואזרח ירדן, וגרה בירדן מינואר 1977 ועד ליוני 1995, למעט ביקורים קצרים בישראל; בסה"כ התגוררה העותרת 15 מחוץ לישראל במשך כ-18 שנה.

צילום רישום יציאותיה וכניסותיה של העותרת מישראל ואליה מצורף ומסומן מש/22.

121. ילדי העותרת, שנולדו בין השנים 1978-1981, נרשמו במרשם האוכלוסין בישראל; יתר ילדי העותרת לא נרשמו במרשם האוכלוסין הישראלי.

122. העותרת קיבלה בשנת 1992 תעודת זהות על סמך בקשה מטעה לפיה כתובתה נמצאת בירושלים בצור באחר. בעת הגשת הבקשה שהתה העותרת בישראל בביקור של כחודשיים ימים.

צילום הבקשה לקבלת תעודת זהות מצורף ומסומן מש/23.

123. בנסיבות אלה של שהות רבת שנים בחו"ל, בדין נקבע כי תושבותה של העותרת פקעה, ובדין סורבה בקשתה לאיחוד משפחות.

העותרים 16-17

124. העותרת 16 יצאה את ישראל בשנת 1976 והשתקעה בירדן. ביקוריה של העותרת בישראל במהלך השנים היו לתקופות קצרות. על פי רישומי ביקורת הגבולות העותרת ביקרה בישראל 5 פעמים בלבד עד לשנת 1993. בהגיעה בשנת 1993 לישראל, לאחר השתקעות של 17 שנים רצופות בחו"ל, כאשר ב-5 וחצי השנים האחרונות עד לחזרתה לישראל אף לא ביקרה בארץ, הגישה העותרת 16 בקשה לאיחוד משפחות עם בעלה, תוך שהיא מציינת כי מען מגוריה בשועפט (ראה נספח ע24ב' לעתירה). למחרת הגשת הבקשה יצאה העותרת לחו"ל. רק בקיץ 1994 הגיעה כל המשפחה לירושלים.

עוד נוסיף, כי תיק הבקשה לאיחוד משפחות לא אותר במהלך הכנת כתב תשובה זה.

125. בקשת העותרת לאיחוד משפחות עם בעלה אושרה בשנת 1995 לאור המצג הכוזב שיצרה העותרת בבקשתה; לפיכך, מן הדין היה לבטל את אישור הבקשה וכן לקבוע כי תושבותה של העותרת 16 פקעה; עם זאת, היות שמשרד הפנים לא בדק את מרכז חייה של העותרת 16 כאשר אישר הבקשה לאיחוד משפחות, וזאת על אף שההוראות הנוהגות חייבו לעשות כן, ולפנים משורת הדין, הוחלט שאין המשיב עומד על ביטול אישור הבקשה לאיחוד משפחות, ועל ההודעה בדבר פקיעת התושבות של העותרת 16.

העותרת 18

126. העותרת 18 שהתה מחוץ לישראל בין-השנים 1978-1995. במהלך תקופה זו ביקרה העותרת בארץ לעיתים תכופות - מספר ביקורים מדי שנה בשנה.

127. בעלה יליד חברון, נפקד במפקד האוכלוסין ביו"ש, והיה תושב יו"ש בעל מספר זהות _____, ואולם נוכח שהותו רבת השנים מחוץ לאזור יו"ש הוא חדל להיות תושב האזור.

128. אמנם סך תקופת שהותה בחו"ל בשנים הרלוונטיות גדול מסך כל תקופות שהותה בישראל, אולם עם זאת העותרת טרחה לשמור על זיקה משמעותית לישראל, ולפיכך, לאחר בחינה נוספת של עניינה, לא עומד המשיב על הקביעה בדבר פקיעת תושבותה.

העותרים 19-20

129. העותרים 19 ו-20 שהו בארה"ב בין השנים 1985-1993, למעט ביקורים קצרים בישראל.

130. במהלך שנות שהותם בחו"ל הגישו העותרים 19-20 בקשות שונות, בהן הם ציינו כי מקום מגוריהם נשאר בירושלים.

כך, בבקשות לתעודות מעבר שהגיש העותר 19 ביום 9.11.88, ביום 7.1.90, ביום 18.12.90, ביום 10.11.91 וביום 16.11.92 בהן הוא גם הצהיר כי מטרת נסיעתו היא "טיול" ו"ביקור וטיול" (בקשה מ 1/90), וכך בבקשה שהגיש העותר להחלפת תעודת זהות ביום 26.7.89.

צילומי הבקשות מצורפים ומסומנים מש/24א', ב', ג', ד', ה', ו'.

העותרת 20, כמו בעלה, הטעתה אף היא את משרד הפנים והצהירה על כתובות בירושלים עת שהיא גרה בחו"ל - ראה בקשותיה לתעודת מעבר מ-9.11.88, מ-7.1.90, מ-10.11.91 ומ-16.11.92 ובקשתה לתעודת זהות מ-26.7.89.

צילומי הבקשות מצורפים ומסומנים מש/25א', ב', ג', ד', ה'.

131. תעודות המעבר הישראליות, שניתנו לעותרים עד שנת 1992, ניתנו על סמך הצהרותיהם דן, ואולם באותה עת הם טרם שהו 7 שנים בחו"ל וטרם רכשו אזרחות אמריקאית, ועל כן התעודות ניתנו להם כדין.

132. השגרירות הישראלית בארה"ב נהגה כדין בשנת 1992, כאשר הפנתה את העותרים למשרד הפנים בישראל וסירבה להנפיק תעודת מעבר לילדיהם, וזאת על סמך החוזר הקונסולרי אשר צורף כנספח מש/3 לעיל, ועל סמך תקנות הכניסה לישראל הקובעות כי רשיון לישיבת קבע בישראל יפקע במקרה של קבלת רשיון לישיבת קבע או התאזרחות במדינה מחוץ לישראל.

133. לאור העובדה שבהגיעם לישראל ניתנו להם במשרד הפנים, בטעות, באפריל 1994, אשרות תושב חוזר על דרכוניהם האמריקאיים, וזאת מבלי שהעותרים הטעו את משרד הפנים והעלימו את דבר התאזרחותם בארה"ב, הוחלט בבחינה נוספת של עניינם, ולמרות ההטעיות במשך השנים שקדמו לאותו מועד, שלא לקבוע כי פקעה תושבותם.

לסיכום :

134. העותרים שנמצא כי פקעה תושבותם בישראל, כאלפים אחרים כמוהם, נטעו את ביתם לפני שנים ארוכות מחוץ לישראל, ועתה, עם שינוי העתים, הם מבקשים לשוב ולהשתקע בישראל, וזאת על אף שרשיונם לישיבת קבע פקע זה מכבר, ואין להם כל זכות לשבת בישראל.

135. השאלות שמעוררת העתירה נובעות ממורכבות המצב המדיני והמשפטי ; הדעת נותנת כי כחלק מהסדר הקבע עם הפלסטינאים יידון גם נושא זה במגמה להסדירו ; עד אז יהא צורך להמשיך במדיניות שנהגה עד כה, בכפוף כמובן לנסיבות שיחייבו שינוי.

136. אשר על כן, יתבקש בית המשפט הנכבד שלא להתערב בהחלטות בעניינם של העותרים השונים, ולדחות את העתירה.

137. כתב תשובה זה נתמך בתצהירו של מר רפאל כהן, מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים.

היום, כ"ו באלול, תשנ"ח

17 בספטמבר, 1998



עוזר הלמן
עוזר לפרקליטת המדינה



יוכי גנסיין
סגן בכיר א' לפרקליטת המדינה
וממונה על ענייני הבג"צים