

בעניין:

1. דוויאת, ת"ז \_\_\_\_\_
2. אבו כף, ת"ז \_\_\_\_\_
3. אטרש, ת"ז \_\_\_\_\_
4. אבו גאנס, ת"ז \_\_\_\_\_
5. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר –  
ע"ר מס' 580163517

ע"י ב"כ עוה"ד בנימין אחסתרובה (מ"ר 58088) ו/או סיגי בן ארי (מ"ר 37566) ו/או עביר גיבראן-דכוור (מ"ר 44346) ו/או עידו בלום (מ"ר 44538) ו/או מיכל פומרנץ (מ"ר 54788) ו/או ענת גונן (מ"ר 28359) ו/או נדיה דקה (מ"ר 66713) ו/או חוה מטרס-עירון (מ"ר 35174) ו/או בילאל סביחאת (מ"ר 49838) ו/או נאסר עודה (מ"ר 68398) ו/או דניאל שנהר (מ"ר 41065)

מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר  
רח' אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200  
טל: 02-6283555; פקס: 02-6276317

#### העותרים

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
2. שר הפנים

באמצעות פרקליטות המדינה  
רח' צלאח-א-דין 29, ירושלים  
טל: 02-6466590; פקס: 02-6466713

#### המשיבים

### עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה דחופה למתן צו על תנאי, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא יושהה יישומה של החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני-ביטחוני") של ממשלת ישראל, מיום 14.10.15, בדבר "שלילת תושבות קבע למפגעים", וזאת עד להכרעה בעתירה העקרונית העוסקת בסוגיה זו, אשר תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד בהרכב מורחב, ואשר ניתן בה צו על תנאי (בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים; להלן: העתירה העקרונית);

2. מדוע לא יימנע המשיב 2 מנקיטה בהליכים לביטול הרישיון לישיבת קבע מתושבי ירושלים המזרחית, לפי סעיף 11 (א)(2) לחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**), וזאת עד להכרעה בעתירה העקרונית;
3. מדוע לא יימנע המשיב 2 מנקיטה בהליכים לביטול הרישיון לישיבת קבע של העותרים 1-4, תושבי ירושלים המזרחית, לפי סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**), וזאת עד להכרעה בעתירה העקרונית.

### **בקשה למתן צו ארעי**

4. בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא בזאת צו ארעי, המורה למשיבים להימנע מנקיטה בהליכים לביטול הרישיון לישיבת קבע מתושבי ירושלים המזרחית, ובתוך כך להימנע מלהמשיך בנקיטת הליכים לביטול הרישיון לישיבת קבע של העותרים 1-4 לפי סעיף 11 (א)(2) לחוק הכניסה לישראל, וזאת עד להכרעה בעתירה העקרונית.
5. כפי שיפורט בהרחבה בגוף העתירה, בפני בית משפט נכבד זה תלויה ועומדת עתירה עקרונית, בג"ץ 7803/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים**, העוסקת בשאלת חוקתיות ביטול רישיון הקבע של תושבי ירושלים המזרחית מתוקף סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראל, ובשאלת סמכות המשיב 2 לפעול לביטול הרישיון לישיבת קבע מתוקף סעיף זה. בעתירה העקרונית הוציא בית משפט נכבד זה צו על תנאי ודיון בעתירה, בהרכב מורחב, התקיים ביום 5.5.2015. כיום ממתינים הצדדים לפסק דין בעתירה.
6. במסגרת העתירה בעניין קאסם, עת"ם 303/06 **קאסם נגד שר הפנים** (להלן: **עניין קאסם**), העוסקת בארבעה מקרים דומים, הורה בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים על הקפאת הטיפול בתיק עד להכרעה בעתירה העקרונית.
7. ברור, אם כן, כי ביטול הרישיון לישיבת הקבע של העותרים 1-4 לא זו בלבד שתפגע בזכויות היסוד שלהם, אלא אף תותיר שניים מהם חסרי מעמד בעולם כולו. כפי שיפורט בהמשך, זכותו של אדם למעמד בארצו היא זכות ראשונה במעלה בפני עצמה, ומפתח לקבלת זכויות יסוד אחרות. שלילתה לא רק פוגעת בזכותו של אדם ובקשר בינו לבין מולדתו, אלא אף סוללת את הדרך לפגיעה בזכותו לחיי משפחה ובזכויות נוספות ואף לגירוש. זוהי למעשה אחת הסנקציות הקיצוניות והחמורות ביותר אשר ניתן לנקוט כלפי תושב.
8. למעלה מן הצורך, ועל אף שהעתירה עוסקת בסוגיה אחרת, לא ניתן להתעלם מכך שהחלטה לפתוח בהליכים לביטול הרישיון לישיבת הקבע של העותרים 1-4, ובכלל זה זימונם להציג טיעונים כנגד ההחלטה כבר בשלב הנוכחי – כאשר ההליך הפלילי בעניינם נמצא בראשיתו וכאשר עדותם של העותרים טרם ניתנה ולא ברור מהו חלקו של כל אחד מהם באישומים המיוחסים לו לכאורה, אם בכלל – פוגעת באופן חמור בזכותם להליך הוגן. שכן, התוצאה הישירה של עריכת שימועים לעותרים בהליך נשוא העתירה דכאן, בשלב כה מוקדם, משמעה פגיעה בזכותם כנאשמים לשמור על קו ההגנה ולא לחשוף את טענותיהם כל עוד מתנהלת מסכת ראיות התביעה.

9. מצד שני, למשיבים לא ייגרם נזק כלשהו אם המצב ייוותר על כנו וההליכים לביטול הרישיון לשיבת הקבע של העותרים יושהו עד להכרעה בעתירה העקרונית.
10. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ארעי כמבוקש.

### הגשת העתירה לבג"ץ

11. עניינה של עתירה זו בהחלטתם של המשיבים, לנקוט בהליכים לביטול הרישיון לשיבת קבע מתושבי ירושלים המזרחית, על רקע טענה של "הפרת אמונים למדינת ישראל", וזאת על אף שעצם הסמכות והחוקיות שבכך עומדות לפני הכרעה בבית המשפט הנכבד, במסגרת העתירה העקרונית, אשר הדיון בה התקיים בהרכב מורחב והוצא בה צו על תנאי.
12. יצוין, כי גם בית המשפט לעניינים מינהליים בעניין קאסם כבר קבע, כי יש לעכב הליכים דומים עד להכרעה בעתירה העקרונית.
13. על מנת להקדים תשובה לטענה, שיתכן שטיטען, בנוגע להגשת עתירה זו לבג"ץ (ולא לבית הדין לעררים או לבית המשפט לעניינים מינהליים), יבקשו העותרים להבהיר:
- עתירה זו אינה עוסקת בנסיבותיהם הפרטניות של העותרים 1-4, כי אם בעצם ההחלטה לנקוט בהליכים לביטול רישיונם לשיבת קבע עוד בטרם הוכרעה שאלת סמכותו של המשיב 2 לעשות כן. הסעדים המתבקשים בעתירה זו כרוכים ושלובים, באופן בלתי ניתן לפיצול, **בעתירה העקרונית**, שכאמור, עוסקת בשאלות עקרוניות והרות גורל.
14. זאת ועוד. תיקון מס' 22 לחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952, קובע כי בית הדין לעררים מוסמך לעסוק בהחלטות בענייני כניסה לישראל, שהייה וישיבה בישראל או יציאה ממנה, לפי חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952, **למעט החלטה שקיבלה הממשלה** ולמעט התקנת תקנות (ראו ס' כג לחוק והתוספת מכוחו).
15. יודגש, כי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי פועלת מכוח ס' 6 לחוק הממשלה התשס"א-2001 והחלטותיה הן כהחלטות ממשלה.
16. עוד יצוין, כי גם העתירה העקרונית הוגשה ראשית לבית המשפט לעניינים מינהליים (עת"ם 832/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים**) וכב' הש' מוסיה ארד הורתה ביום 21.9.2006, בהתאם לס' 6 לחוק בית המשפט לעניינים מינהליים, על העברת הדיון בעתירה לבג"ץ, מפאת חשיבות העניין נשוא העתירה. העתק מההחלטה של כב' הש' מוסיה ארד מיום 21.9.2006, עת"ם 832/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים**, מצורף ומסומן **ע/1**.
17. אשר על כן, הסמכות לדון בעתירה נתונה לבית משפט נכבד זה.

## החלק העובדתי

### הצדדים

18. **העותר 1**, \_\_\_\_\_ דוויאת, נולד בתאריך 23.7.1996, בן 19 כיום ותושב צור באחר שבירושלים המזרחית. כנגד העותר 1 הוגש כתב אישום לאחרונה וההליך הפלילי בעניינו עדיין בראשיתו. העותר 1 מוחזק כיום בכלא מגידו. לעותר 1 אין מעמד בשום מקום אחר בעולם.
19. **העותר 2**, \_\_\_\_\_ אבו כף, נולד בתאריך 17.5.1997, בן 18 כיום ותושב צור באחר שבירושלים המזרחית. כנגד העותר 2 הוגש כתב אישום לאחרונה וההליך הפלילי בעניינו עדיין בראשיתו. העותר 2 מוחזק כיום בכלא מגידו. לעותר 2 אין מעמד בשום מקום אחר בעולם.
20. **העותר 3**, \_\_\_\_\_ אטרש, נולד בתאריך 26.8.1997, בן 18 כיום ותושב צור באחר שבירושלים המזרחית. כנגד העותר 3 הוגש כתב אישום לאחרונה וההליך הפלילי בעניינו עדיין בראשיתו. העותר 3 מוחזק כיום בכלא מגידו. לעותר 3 יש אזרחות ירדנית. העתק מכתבי האישום כנגד העותרים 1-3 מצורף ומסומן ע/2.
21. **העותר 4**, \_\_\_\_\_ אבו גאנם, נולד בתאריך 8.1.1994, בן 22 כיום ותושב גיבל אלמוכבר שבירושלים המזרחית. כנגד העותר 4 הוגש כתב אישום לאחרונה וההליך הפלילי בעניינו עדיין בראשיתו. העותר 4 מוחזק כיום בכלא אשל. לעותר 4 יש אזרחות ירדנית. העתק מכתב האישום כנגד העותר 4 מצורף ומסומן ע/3.
22. **העותרת 5** (להלן: **המוקד** או **המוקד להגנת הפרט**) היא עמותה רשומה, אשר שמה לה למטרה לטפל, בין השאר, בענייניהם של תושבי ירושלים המזרחית ובני משפחותיהם מול רשויות המדינה, ובכלל זה להגן על זכויותיהם בפני ערכאות, בין בשמה כעותרת ציבורית ובין כמייצגת את מי שזכויותיהם נפגעו.
23. **המשיבה 1** (להלן: **המשיבה**) היא ממשלת ישראל, אשר ועדת השרים לענייני ביטחון מטעמה החליטה על שלילת מעמד תושבות הקבע ממפגעים, כחלק מצעדים שננקטים בתגובה לאירועים הביטחוניים.
24. **המשיב 2** (להלן: **המשיב**) הוא השר אשר הודיע לעותרים על כוונתו לפעול לפי ס' 11(א) לחוק הכניסה לישראל ולבטל את רישיונם לישיבת קבע בישראל.

### העובדות ומיצוי ההליכים

25. ביום 14.10.2015 התכנסה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי של המשיבה לדיונים בנוגע למצב הביטחוני ואישרה סדרה של צעדים. בין השאר, החליטה הוועדה על "**שלילת תושבות קבע למפגעים**". בישיבת הממשלה מיום 18.10.2015, פירט ראש הממשלה את הצעדים שנקטו לאחרונה בהתאם להחלטתה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בין השאר "**שלילת תושבות למפגעים**".

העתק החלטותיה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 14.10.2015, מתוך אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, מצ"ב ומסומן ע/4.

העתק הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 18.10.2015, מתוך אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, מצ"ב ומסומן ע/5.

26. בעקבות פרסום החלטותיה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, פנה המוקד להגנת הפרט לראש הממשלה, בדרישה לפעול לביטול ההחלטה לשלול את מעמד תושבות הקבע מתושבי ירושלים המזרחית שביצעו פיגועים. המוקד ציין, בין השאר, כי שאלת הסמכות והחוקתיות של שלילת המעמד מתושבי ירושלים המזרחית מוטלת בספק, ובימים אלה היא תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון במסגרת העתירה העקרונית.

העתק מכתב המוקד להגנת הפרט לראש הממשלה מיום 15.10.2015 מצ"ב ומסומן ע/6.

27. ביום 22.10.2015 פנה המוקד להגנת הפרט למשיב בהודעה על ייצוג העותרים 1-4 בהליכים לשלילת מעמד בישראל, וזאת לאחר שיום קודם לכן פורסם בתקשורת כי המשיב חתם על מכתבי זימון לשימוע לארבעת העותרים. המוקד להגנת הפרט ביקש לעדכנו בכל מהלך הנוגע להליכים אלה.

העתק מכתב המוקד אל המשיב מיום 22.10.2015 מצורף ומסומן ע/7.

28. ביום 2.11.2015 התקבלה התייחסות היועץ המשפטי לממשלה לפניית המוקד מיום 15.10.15, ועל פיה "לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול עו"ד דינה זילבר – משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)".

העתק ממכתב היועמ"ש לממשלה אל המוקד להגנת הפרט מיום 2.11.2015 מצורף ומסומן ע/8.

29. ביום 9.11.2015 הודיע העותר 1 לב"כ בהליך הפלילי, עו"ד אכרם חלילי, בעת שנפגש עמו בהליך הארכת מעצר, כי קיבל בכלא מכתב מאת המשיב, הנושא את התאריך 21.10.2015, ובו הודעה על כוונתו לבטל את הרישיון לישיבת הקבע בישראל בו הוא מחזיק, תוך מתן אפשרות להגשת טיעונים בתוך 30 יום. בעקבות מידע זה פנתה ביום 10.11.2015 עו"ד מיכל פומרנץ מטעם המוקד להגנת הפרט למשיב, ומחתה בפניו על כך שההודעה לא הועברה לידי המוקד חרף הודעת הייצוג שנמסרה על ידו. כן ציינה, כי יש לראות ביום 9.11.2015 את מועד המצאת המכתב, לצורך מניין הימים להגשת טיעונים כנגד הכוונה לבטל את מעמדו של העותר 1.

העתק הודעת המשיב לעותר 1 בדבר כוונתו לבטל את רישיון הקבע שלו מצורף ומסומן ע/9.

העתק מכתב ב"כ העותרים למשיב 2 בעניינו של העותר 1 מיום 10.11.2015 מצורף ומסומן ע/10.

30. ביום 12.11.2015 ביקרה עו"ד פומרנץ את העותרים 1-3 בכלא מגידו, אז נודע לה כי גם העותרים 2 ו-3 קיבלו הודעות מהמשיב על כוונתו לבטל את הרישיון לישיבת הקבע בו הם מחזיקים, תוך מתן אפשרות להגשת טיעונים בתוך 30 יום. ההודעות נשאו את התאריך 21.10.2015.

העתק הודעת המשיב לעותר 2 בדבר כוונתו לבטל את רישיון הקבע שלו מצורף ומסומן ע/11.

- העתק הודעת המשיב לעותר 3 בדבר כוונתו לבטל את רישיון הקבע שלו מצורף ומסומן ע/12.
31. ביום 16.11.2015 פנתה ב"כ העותרים למשיב, בדרישה להקפאת הליכים לשלילת מעמדם של העותרים 1-3. במכתב ציינה עו"ד פומרנץ, כי למדה לראשונה על הכוונה לבטל את מעמד תושבות הקבע של העותרים 2-3 ביום 12.11.2015, עת ביקרה אותם בבית הכלא, וזאת למרות הודעת המוקד להגנת הפרט מיום 22.10.2015 בדבר ייצוגם. אשר על כן, יש לראות את יום ה-12.11.2015 כמועד הקובע למניין הימים להגשת טיעונים כנגד הכוונה לבטל את מעמדם.
32. במכתב דרשה ב"כ העותרים לעכב את ההליכים בנוגע לשלילת תושבותם של העותרים 1-3 עד להכרעה בעתירה העקרונית העוסקת בסוגיה, התלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון בהרכב מורחב ואשר ניתן בה צו על תנאי.
- העתק מכתב הדרישה להקפאת הליכים בעניין העותרים 1-3 מיום 16.11.2015 מצ"ב ומסומן ע/13.
33. ביום 16.11.2015 התקבל מענה מיועמ"ש משרד ראש הממשלה למכתב המוקד מיום 15.10.2015, בעניין החלטתה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ועל פיו הסמכות לשלול מעמד מתושב קבע מסורה לשר הפנים, באישור היועץ המשפטי לממשלה ולאחר החלטתו יש באפשרות הנפגע מהחלטתו להגיש עתירה.
- מכתב יועמ"ש ראש הממשלה מיום 16.11.2015 מצורף ומסומן ע/14.
34. ביום 17.11.2015 ניתן מענה המשיב באמצעות היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה למכתבי ב"כ העותרים מימים 10.11.2015 ו-16.11.2015. במכתב מצוין, כי ביום 21.10.2015 חתם שר הפנים על הודעה על כוונה לפעול לפי ס' 11(א) לחוק הכניסה לישראל ביחס לעותרים 1-4 וכי הודעותיו הועברו לארבעה באמצעות שירות בתי הסוהר. כן צוין, שלא ידוע לו על הודעת המוקד למשיב מיום 22.10.2015 בדבר ייצוג העותרים.
35. באשר לדרישת העותרים להקפאת הליכים נוכח העתירה העקרונית התלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון, טען המשיב כי אין הצדקה לדרישה וכי יש להעביר את התייחסות ארבעת העותרים להודעתו עד ליום 8.12.2015.
- העתק תשובת המשיב מיום 17.11.2015 מצורף ומסומן ע/15.
36. ביום 17.11.2015 ענתה ב"כ העותרים למכתבו של המשיב וציינה כי היא, באופן אישי, אישרה את קבלת ההודעה בדבר ייצוג העותרים מיום 22.10.2015 בלשכת המשיב. בנוסף ציינה, כי אין בסיס למועד שקבע נציג המשיב, 8.12.2015, כמועד להגשת הטענות בכתב, וחזרה על כך כי יש לראות במועדים שציינה במכתביה הקודמים כמועדים הקובעים לעניין זה.
- העתק מכתב ב"כ העותרים מיום 17.11.2015 מצורף ומסומן ע/16.
37. ביום 19.11.2015 פנתה ב"כ העותרים במכתב נוסף לנציג משיב, וביקשה להוסיף כי קיום השימועים לעותרים כאשר הם נמצאים בשלב מוקדם של ההליך הפלילי, פוגע בזכותם להליך הוגן.

העתק מכתב ב"כ העותרים לנציג משיב מיום 19.11.2015 מצ"ב ומסומן ע/17.

38. נוכח דחיית המשיבים את דרישת העותרים להקפיא את ההליכים לביטול רישיון הקבע שלהם עד למתן פסק דין בעתירה העקרונית, פונים העותרים לבית משפט נכבד זה בבקשה לקבלת סעד.

**העתירה העקרונית והליכים אחרים בעניין שלילת תושבות קבע**

39. העתירה העקרונית הוגשה לבית המשפט הנכבד ביום 26.9.2006, כנגד החלטתו התקדימית של שר הפנים, מיום 30.6.2006, לבטל את רישיון הקבע של ארבעה עותרים, תושבי ירושלים המזרחית, אשר נבחרו למלא תפקידים במוסדות הרשות הפלסטינית. עילת הביטול הינה הפרת אמונים למדינת ישראל.

40. ביום 25.12.2006 התקיים דיון ראשון בעתירה, בו דן בית המשפט הנכבד, בין השאר, בבקשת האגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה להצטרף להליך כידידי בית המשפט, ובסיומו ניתנה החלטה, כי "לאור ההיבטים העקרוניים הכלליים העולים בעתירה זו, מעבר לעניינם הפרטני של העותרים, ומאחר שהאגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה עשויים לתרום בטיעוניהם לליבון ההיבט העקרוני כאמור, אנו מחליטים להיענות לבקשתם, ולצרפם להליך זה כידידי בית המשפט". בעקבות החלטה זו הוגשה ביום 9.5.2007 חוות דעת מטעם ידידי בית המשפט.

41. לאחר שהתקיימו מספר דיונים בעתירה, הוציא בית המשפט הנכבד ביום 23.10.2011 צו על תנאי, הקובע כדלקמן:

ניתן בזאת צו על תנאי המורה למשיב 1 לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתו מיום 30.6.2006 המורה על ביטול רישיון ישיבת הקבע של העותרים 1, 8, 15 ו-21. זאת, בין היתר, בשל היעדר הסמכה מפורשת ומפורטת בחקיקה ראשית והיעדר הסדר ראשוני בחקיקה ראשית לשלילת תושבות הקבע של מי שנולדו במזרח ירושלים בעילה של הפרת אמונים או בעילות אחרות שלהן טוען המשיב 1.

העתק מהחלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים מיום 23.10.2011 מצורף ומסומן ע/18.

42. ביום 13.5.2014 החליט בית המשפט הנכבד על הרחבת ההרכב הדן בעתירה בקובעו: "לאחר עיון נוסף ושקילת טענות הצדדים, הגענו למסקנה כי ראוי כי העתירה תקבע להמשך דיון לפני הרכב מורחב, וכך אנו מחליטים".

העתק מהחלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים, מיום 13.5.2014, מצורף ומסומן ע/19.

43. ביום 5.5.2015 התקיים דיון בהרכב מורחב בעתירה, בעקבותיו התבקשה עמדתם העדכנית של שר הפנים בנוגע לשלילת תושבותם של העותרים ובעקבות התפתחויות שונות שחלו ביחס לעותרים.

ביום 10.9.2015 הודיע המשיב לבית המשפט, כי אין הוא רואה מקום לשנות מהחלטה לבטל את רישיונות הקבע של העותרים. נוכח הודעת המשיב, ממתינים הצדדים כיום למתן פסק דין בעתירה.

### **עיכוב ההליכים המשפטיים במקרים אחרים עד להכרעה בעתירה העקרונית**

44. כאמור לעיל, עתירה נוספת, בעניין קאסם, הנוגעת לביטול רישיון לישיבת קבע בישראל של ארבעה תושבים מירושלים המזרחית, תלויה ועומדת בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים.

45. ביום 25.1.2008 קבע בית המשפט לעניינים מינהליים בעניין קאסם, כי יש להשהות את המשך הטיפול בעניין עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירה העקרונית:

בפני בית המשפט הגבוה לצדק תלויה ועומדת עתירה עקרונית בשאלת סמכותו של שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע בישראל בעילה של הפרת אמונים למדינה (בג"ץ 7803/06) [...] בהחלטתו מיום 25.12.06 הכיר בית המשפט העליון בכך שהעתירה המתבררת בפניו הנה בעלת אופי עקרוני, והתיר לפיכך את צירופם לעתירה של האגודה לזכויות האזרח ושל ארגון עדאלה כידידי בית המשפט 'לאור ההיבטים העקרוניים הכלליים העולים בעתירה זו, מעבר לעניינים הפרטני של העותרים'.

בתיק שלפנינו מתעוררת אותה שאלה עקרונית המתעוררת בבג"ץ 7803/06, לאמור: שאלת הסמכות ואופן הפעלת שיקול הדעת של שר הפנים בביטול רישיון לישיבת קבע בישראל בשל הפרת אמונים למדינה מצד בעל הרישיון, הבאה לידי ביטוי בזיקתו לפעילות או להתארגנות טרור.

**לפיכך יש מקום להמתין בתיק שלפנינו עד למתן פסק דינו של בית המשפט העליון בשאלה עקרונית זו (ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).**

העתק מהחלטת בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בעניין קאסם, מיום 25.1.2008, מצורף ומסומן ע/20.

### **המסגרת המשפטית**

46. להלן יטענו העותרים, כי החלטת המשיבים, לפעול על בסיס חוק הכניסה לישראל ולנקוט בהליכים לביטול הרישיון לישיבת קבע של העותרים 1-4 בפרט, ולביטול הרישיון לישיבת קבע מתושבי קבע נוספים בכלל, מהווה פגיעה חמורה בזכויות יסוד מהותיות. ההחלטה הינה בלתי סבירה, באשר התקבלה בהיעדר חזקת תקינות המינהל והיא מונעת בעקיפין ביקורת שיפוטית פרטנית על עניינם של העותרים 1-4. מדובר בהחלטה שניתנה בידועין ובמתכוון על מנת לשנות את המציאות בשטח, עובר להכרעה בעתירה העקרונית. נפרט.



**שלילת תושבות – פגיעה חמורה בזכויות יסוד**

47. ביטול הרישיון לשיבת הקבע של העותרים תהווה פגיעה קשה וחמורה בזכות יסוד מהותית. זכותו של אדם למעמד בארצו היא זכות ראשונה במעלה בפני עצמה, ומפתח לקבלת זכויות יסוד אחרות.
48. ביטול מעמד התושבות לא פוגעת רק בזהותו של אדם ובקשר המיוחד בינו לבין מולדתו, אלא אף סוללת את הדרך לפגיעה בחיי המשפחה ובזכויות בני משפחה, לפגיעה בזכויות הסוציאליות, לגירוש ועוד. זוהי למעשה אחת הסנקציות הקיצוניות והחמורות ביותר אשר ניתן לנקוט כלפי תושב או אזרח.
49. תושבי ירושלים המזרחית נולדו, גדלו וישבו בה עוד בטרם סיפחה ישראל את עירם אליה בשנת 1967 והפכה אותה לחלק משטחה של מדינת ישראל. הם היו אזרחי ממלכת ירדן בשטחים אלו, קודם לכן אזרחי "פלשתינה" המנדטורית ולפני כן אזרחי האימפריה העותמאנית.
50. לאחר סיפוח ירושלים המזרחית על תושביה, ערכה ישראל מפקד אוכלוסין, כאשר מי שהתפקד במפקד קיבל רישיון לשיבת קבע, ובהמשך ניתן רישיון לשיבת קבע גם למי שהוכיח כי גר בשטח המסופח עובר לשנת 1967 ובאופן רצוף מאז, אף אם לא התפקד במפקד (עע"ם 10811/04 **סורחי נ' משרד הפנים**, פ"ד נט(6) 411 (2005)).
51. במובן זה, רישיון הקבע היה למעשה **הכרזה על מצב קיים, והפיכתו לחוקי במסגרת הטריטוריאלית החדשה** (כל אפשרות אחרת פירושה היה גירוש מאסיבי של עשרות אלפי תושבים משטח ירושלים המזרחית שנכבש וסופח).
52. בנסיבות אלה, עבור רובם של תושבי ירושלים המזרחית, ובכללם העותרים 1-2, מעמד התושבות הינו המעמד היחידי אשר יש לתושבי ירושלים המזרחית, וביטול הרישיון לשיבת קבע שלהם משמעה הפיכתם בן רגע לחסרי מעמד בעולם כולו.
53. יודגש, כי בעוד שחוק האזרחות מתייחס מפורשות ובאופן מובהק לסמכות המשיבים לשלילת אזרחות מטעמים של הפרת אמונים, סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, אינו מעניק למשיב 2, מעבר לסמכות הכללית שניתנת לו, זכות מפורשת לשלילת רישיונות לשיבת קבע מתושבי ירושלים המזרחית. ודאי וודאי שאין בחוק כל התייחסות לשאלה של שלילת רישיון לשיבת קבע מטעמים של הפרת אמונים, חובה שבה כופרים העותרים, ככל שהדבר נוגע לבעלי רישיונות לשיבת קבע בכלל ולתושבי ירושלים המזרחית כתושבים מוגנים בפרט.
54. בשונה משלילת אזרחות, סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, אינו מתייחס לשאלה כבדת המשקל בעניין דינו של תושב ששלילת התושבות תשאיר אותו מחוסר מעמד בעולם כולו. שאלות כבדות משקל אלו עומדות על הפרק להכרעה בעתירה העקרונית, והן יקבעו בסופו של יום האם לשר הפנים יש סמכות לבטל תושבות מהעותרים 1-4 ו/או מתושבי ירושלים המזרחית בכלל.
55. הנה כי כן, מצד אחד, שלילת תושבות מתושבי ירושלים המזרחית, לרבות שניים מהעותרים דכאן, פוגעת בהם בצורה חמורה מאוד היות שהם יישארו מחוסרי מעמד בעולם כולו. הם יהפכו להיות נרדפים במולדתם, כך שלא תהיה להם הגנה מפני גירוש מביתם וסביבתם הטבעית, ולמעשה ינותק

החיבור שבין העותרים למולדתם. בנוסף על כך, שלילת התושבות תביא לפגיעה קשה מאוד בזכות לחיי משפחה ולזכות לחיים בכבוד. מצד שני, לא תיגרם פגיעה כלשהי במשיבים אם ההליכים לשלילת התושבות – אשר חוקיותם מוטלת כיום בספק – יושהו עד להכרעה בעתירה העקרונית.

### הוצאת צו על תנאי והיעדר חזקת התקינות המינהלית בענייננו

56. למשיבים ידוע, כי ההחלטות שניתנו על ידם, ניתנו בשעה שבפני בית המשפט הנכבד תלויה ועומדת עתירה עקרונית, העוסקת בשאלת סמכותם לשלול רישיונות לשיבת קבע מתושבי ירושלים המזרחית. בנוסף ידוע למשיבים, כי בית המשפט הנכבד, היושב על המדוכה באותה עתירה, הוציא מלפניו צו על תנאי, המורה להם לנמק מדוע, בהיעדר הסמכה מפורשת, לא תבוטל החלטתם. משכך, חזקת התקינות המינהלית אינה עומדת עוד למשיבים בסוגיה זו אלא להיפך: מדובר בהחלטות שהן על פניהן חשודות כפסולות, אלא אם תוכיח המדינה אחרת.

משהרים העותר את הנטל הראשוני המוטל עליו והראה כי לכאורה מתקיימת אי-חוקיות או נפל פגם במעשה הרשות העלול להצביע על אי-חוקיות יעבור הנטל אל הרשות המינהלית להראות כי לא נפל במעשיה ובהחלטותיה פסול מן הסוג שיש בו כדי להשפיע על תוקפה של ההחלטה או להשפיע באופן אחר על תוצאות הדיון. (בג"ץ 8150/98 **תיאטרון ירושלים לאמנויות הבמה נ' שר העבודה והרווחה** (פורסם בנבו).

57. הנה כי כן, מרגע שעלה בידי הטוען לפסלות ההחלטה המינהלית להצביע על פגם שנפל בה, לא תעמוד עוד לרשות המינהלית חזקת התקינות והנטל להוכיח כי לא נפל פגם במעשיה או החלטותיה עובר אליה. כך, במידה שעלה בידו של העותר להרים את מחסום חזקת תקינות המינהל ולהטיל ספק של ממש בחוקיות וכשרות ההחלטה, יוציא בית המשפט צו על תנאי בעניין. (ר' יצחק זמיר, **ראיות בבית המשפט הגבוה לצדק** משפט וממשל א 297, 295 (1985)).

58. ולענייננו, החלטת המשיבים לפתוח בהליכים לשלילת הרישיון לשיבת הקבע מתושבי ירושלים המזרחית מכוח חוק הכניסה לישראל, החלטה הקשורה בטבורה לסוגיה הקרדינאלית העומדת לפתחו של בג"ץ בעתירה העקרונית, היא החלטה לא תקינה בלשון המעטה.

59. לא ייתכן, שבה בעת שבג"ץ הוציא צו על תנאי מלפניו, צו שמשמעותו הברורה היא, כי נטל ההוכחה לכשרות החלטות לביטול רישיונות לשיבת קבע מהטעמים האמורים עובר לכתפי המשיבים, ובעוד סוגיה עקרונית זו עומדת להכרעת בית המשפט הנכבד, יתעלמו המשיבים הלכה למעשה מקיומו של הצו, ויקבעו עובדות בשטח בעניינם של העותרים דנן. מדובר בהחלטה פסולה מן היסוד.

### הפרת חובת ההגינות והסבירות

60. עמדת העותרים היא, כי החלטת המשיב לבטל את הרישיונות לשיבת הקבע מתושבי ירושלים המזרחית, בשעה שבית משפט נכבד זה עומד להכריע בעניין חוקיות מקור הסמכות ממנו שואב השר את כוחו, הינה החלטה פסולה ובלתי סבירה. מדובר בשיקול מרכזי, שהמשיב היה חייב לשקול ולתת לו את המשקל הראוי.

61. כלל ידוע הוא, כי החלטה של רשות מינהלית הינה בלתי סבירה כאשר הרשות, במסגרת האיזון בין המרכיבים השונים, לא שקלה או לא נתנה די משקל לאחד מהשיקולים (ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, מהדורה שנייה, כרך א', עמ' 156; דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי**, כרך ב, עמ' 729 ואילך).

62. רשות מינהלית מפירה את חובת הסבירות, גם כשהיא שוקלת את השיקולים הרלוונטיים, אך אינה מעניקה משקל יחסי נכון וצודק לאחד השיקולים הענייניים:

רשות מינהלית מפרה את חובת הסבירות מקום שבו היא אמנם מתחשבת בכל השיקולים הענייניים ואינה מתחשבת בשיקולים זרים, אך מעניקה משקל יחסי בלתי סביר לשיקול זה או אחר. עמד על כך השופט שמגר בבג"צ 156/75 דקה נ' שר התחבורה [3], בעמ' 105: "יכול שיימצאו נסיבות בהן לא נשקל על-ידי הרשות המיניסטריאלית שיקול זה, והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלבנטיים לעניין, אולם לשיקולים הרלבנטיים השונים יוחס משקל בפרופורציה כה מעוותת בינם לבין עצמם, עד שהמסקנה הסופית הפכה מופרכת מעיקרה ובשל כך לבלתי-סבירה לחלוטין". (דברי כב' השי' דורנר בדנג"ץ 3299/93 **ויכסלבאום נ' שר הביטחון**).

ראו גם:

בג"ץ 935/89 **גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מד(2) 485, 513;  
 בג"ץ 341/81 **מושב בית עובד נ' המפקח על התעבורה**, פ"ד לו(3) 349, 354;  
 בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404, 420-421 ורבים אחרים.

63. התנהלות בלתי סבירה של רשות מינהלית יכולה להביא לפסילת שיקול דעתה המינהלי, ואף לפסילת החלטתה:

עקרון הסבירות מביא לפסילתו של שיקול-דעת מינהלי, אשר אינו נותן משקל ראוי לאינטרסים השונים שעל הרשות המינהלית להתחשב בהם בהחלטתה (בג"ץ 389/80 **דפי זהב נ' רשות השידור**, סי' 4 לדברי כב' השופט ברק).

64. בנוסף לחובת הסבירות, רשות מינהלית אף צריכה לעמוד בחובת ההגינות בהתנהגותה:

חובת המדינה להגינות יתרה בהתנהגותה בכל דרכיה ברורה לדידי כשמש בצהרי היום, עד כי אינה טעונה אסמכתאות; "דבר שאינו מחוור ומבורר אל נכון, מבקשים לו אסמכתאות ממקומות רבים" (מתוך אוצר המשלים והפתגמים ל"ח טביוב). זהו מותר המדינה, במיוחד, והשירות הציבורי בכללו, באופן חד ומובהק.

לטעמי מובנה בכל אלה היבט ערכי-מוסרי. **ממוסדות המדינה בתוכה פנימה אינך מצפה** – ואיני מדבר בימות מלחמה ובמהלכים חיצוניים כאלה ואחרים – **לשיקולים טקטיים**. (מתוך פסק דינו של המשנה לנשיאה כב' השופט רובינשטיין מיום 4.3.2010 ברע"א 470/08 **כרמל התפלה בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד האוצר**; ההדגשה הוספה ע"י הח"מ).

65. בענייננו, המשיבים לא שקלו, או לחלופין, אם שקלו, לא נתנו די משקל לשיקול מרכזי ומכריע – כי שאלת חוקיות סמכות שר הפנים לבטל את הרישיון לשיבת הקבע של תושבי ירושלים המזרחית עודנה תלויה ועומדת בפני בית משפט נכבד זה, לאחר שהוצא צו על תנאי בעתירה העקרונית. שהרי, לו שקלו המשיבים שיקול זה ונתנו לו את המשקל הראוי, היה עליהם להגיע לכדי החלטה, כי אין לפעול לשלילת הרישיון לשיבת הקבע מתושבי ירושלים המזרחית **כל זמן** שבית המשפט הנכבד לא הכריע בעתירה העקרונית. מכאן שהחלטת המשיבים אינה סבירה ויש לפסול אותה בשלב זה.

#### היעדר ביקורת שיפוטית פרטנית עד להכרעה בעתירה העקרונית

66. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מציינת במכתב התשובה שלה מיום 15.11.2015, כי "לאחר החלטת שר הפנים (בעניין שלילת תושבות) תהא בידי הרואה עצמו נפגע מהחלטתו האפשרות להגיש עתירה, כשם שכבר נעשה בעבר".

67. נעמיד דברים על דיוקם. בעוד שהעתירה העקרונית תלויה ועומדת, נמנעים באופן טבעי בתי המשפט לעניינים מינהליים מהכרעה במקרים פרטניים ומעריכת ביקורת שיפוטית קונקרטית בכל מקרה ומקרה – שכן כל עוד לא הוכרעה הסוגיה העקרונית, אין טעם ומקום לדון בכל מקרה לפרטיו (כהחלטת בית המשפט לעניינים מינהליים בעניין **קאסים**).

68. ברם, בעוד שהמערכת המשפטית "מקפידה" את הטיפול ואת הבחינה המשפטית במקרים של שלילת תושבות, המשיבים מצדם ממשיכים לנקוט בהליכים לשלילת תושבות (אגב אילוץ העותרים לחשוף את טיעוניהם ואת קו ההגנה שלהם בהליך הפלילי במסגרת שימוע), מתוך ידיעה שאלה שתושבותם נשללה, ייאלצו להמתין לבחינה משפטית פרטנית של עניינם עד להכרעה בעתירה העקרונית – כל זאת לאחר שתושבותם נשללה כבר – על כל הכרוך בכך.

69. כך, יכול המשיב לבטל את הרישיון לתושבות הקבע של תושבי ירושלים המזרחית, מבלי שהחלטתו על השלכותיה הקשות ומרחיקות הלכת תעמוד לביקורת שיפוטית פרטנית בכל מקרה ומקרה, וזאת במצב בו בעתירה העקרונית הוצא צו על תנאי, המפקיע את חזקת התקינות שעמדה לו.

70. בשורה התחתונה, מעמידים המשיבים את העותרים במצב שבו עליהם להמתין להכרעה בסוגיה העקרונית וכבדת המשקל לאחר שתושבותם נשללה כבר.

71. עמדת העותרים הינה אם כן, כי במצב המשפטי שנוצר בעקבות הוצאת הצו על תנאי בעתירה העקרונית, מצב משפטי המונע מהם ומאחרים במצבם לזכות לביקורת שיפוטית על עניינם הפרטני,

היה על המשיבים להימנע מכל הליך של ביטול רישיונות לשיבת קבע עד למתן פסק דין בעתירה העקרונית.

### סיכום של דברים

72. בפני בית המשפט הנכבד עומדת להכרעה, בהרכב מורחב, עתירה עקרונית שהוצא בה צו על תנאי. העתירה העקרונית תוקפת את סמכותו של שר הפנים לבטל את הרישיון לשיבת הקבע של תושבי ירושלים המזרחית בטענה של הפרת אמונים, וזאת בהיעדר סמכות מפורשת מכוח סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראל.

73. החלטת המשיבים, לפעול מכוח סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראל ולנקוט בהליכים לביטול הרישיון לשיבת קבע מהעותרים 1-4, בעת שעתירה העקרונית בנושא תלויה ועומדת בפני הכרעה, הינה החלטה בלתי סבירה, אשר התקבלה בהיעדר חזקת תקינות המינהל ותוך פגיעה חמורה בזכות העותרים להליך פלילי הוגן.

74. בנוסף על כך, ההחלטה התקבלה כשהמשיבים יודעים כי עניינם הפרטני של העותרים לא יזכה לביקורת שיפוטית פרטנית, בדומה לעניין קאסם, כל עוד לא הוכרעו הטענות העקרוניות בעניין שאלת הסמכות בעתירה העקרונית.

75. מדובר בהחלטה שניתנה ביוזמה ובמתכוון, על מנת לשנות את המציאות בשטח, עובר להכרעה בעתירה העקרונית. כוונת המשיבים לבטל את הרישיון לשיבת הקבע של העותרים, אם תתממש, תפגע באופן קשה ביותר בזכויות מהותיות של העותרים, מותרת שניים מהם מחוסרי מעמד בעולם ופוגעת קשות בזכותם של העותרים כולם לחיי משפחה, בזכותם לחיות במולדתם ובזכותם להיות מוגנים מגירוש.

76. לאור הפגיעה הקשה בעותרים 1-4 שתוארה לעיל, ולאור כך ששאלת הסמכות של המשיב, לנקוט בהליכים לביטול הרישיונות לשיבת קבע מתושבי ירושלים המזרחית, עומדת בספק לאור היעדר הסמכה מפורשת בחוק הכניסה לישראל, יש להקפיא את ההליכים שנוקטים המשיבים לביטול מעמד התושבות של העותרים 1-4, וזאת עד להכרעה בעתירה העקרונית. למשיבים לא ייגרם נזק כלשהו אם המצב יוותר על כנו וההליכים לביטול הרישיון לשיבת הקבע יושהו עד להכרעה בעתירה העקרונית.

77. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להיעתר לעתירה ולהוציא צו ארעי וצו על תנאי כאמור לעיל.

ירושלים, 23 לנובמבר 2015

עביר ג'ובראן-דכוור, עו"ד  
ב"כ העותרים

[ת.ש. 89542]