



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6825/07

לפני: כבוד הנשיאה (בדימ') ד' ביניש  
כבוד השופטת א' חיות  
כבוד השופט ח' מלצר

העותרים: 1. הדאיה אבו רמילה  
2. פדאא זאיד  
3. זיאד אבו רמילה  
4. האגודה לזכויות האזרח בישראל  
5. עמותת רופאים לזכויות אדם

נגד

המשיב: שר הפנים

עתירה למתן צו על תנאי

תאריכי הישיבות: ט"ז בשבט התשס"ח (23.01.2008)  
י"ט בתמוז התש"ע (01.07.2010)

בשם העותרים: עו"ד עודד פלר

בשם המשיב: עו"ד חני אופק

### פסק-דין

הנשיאה (בדימ') ד' ביניש:

1. עניינה של העתירה שלפנינו בהליך שינוי מענם של בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל במרשם האוכלוסין. תחילתה של העתירה בבקשת העותרים 1-3, כולם בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל (להלן גם: תושבי קבע), כי ישונה מענם במרשם האוכלוסין, משהעתיקו את מקום מגוריהם מירושלים המזרחית ליישוב אום אל פחם. העותרים 1-3 פנו הלוך ושוב ללשכות מינהל האוכלוסין, תוך שהציגו מסמכים להוכחת מקום מגוריהם החדש, אך מבלי שעלה בידם לשנות את מענם במרשם האוכלוסין

ולקבל תעודות זהות מעודכנות. הטיפול בבקשתם נמשך זמן רב בהתאם לנוהלי משרד הפנים (להלן: המשיב), שהיו מקובלים באותה תקופה, בשל העובדה כי עלה חשש באשר לתקפות הרישיון שהחזיקו לישיבת קבע. בעקבות זאת, פנו העותרים 1-3 בסיוע עמותת ציבוריות, האגודה לזכויות האזרח בישראל ועמותת רופאים לזכויות אדם (להלן: העותרות 4-5), לבית משפט זה וביקשו את התערבותנו, הן במישור הפרטני והן במישור הכללי.

2. במישור הפרטני, הבהיר המשיב, במהלך הטיפול בעתירה, כי מענם של העותרים 1-3 שונה בהתאם לבקשתם וכי הונפקו לעותרים 1 ו-3 תעודות זהות כמבוקש. משכך, עניינם של העותרים 1-3 בא על פתרונו, והעתירה, בכל הנוגע אליהם, התייתרה. בהיבט הכללי חלו שינויים רבים ומשמעותיים במהלך התקופה בה היתה העתירה תלויה ועומדת, בין היתר, בעקבות הערות בית המשפט בדיונים שהתקיימו בעתירה. בעיקרם של דברים, הנוהל שהיה תקף במועד הגשת העתירה שעסק בבקשות לשינוי מען לתושבי קבע בשונה מאזרחים, שונה ועודכן פעמיים, כך שהתשתית העובדתית שעמדה ביסוד העתירה המקורית בתחילת דרכה אינה רלוונטית עוד. הנוהל המעודכן, ובשמו "נוהל שינוי מען לאזרחי ישראלי ולבעלי רישיון לישיבת קבע", הינו נוהל אחד החל על אזרחים ותושבי קבע גם יחד, הכולל מספר הוראות המבחינות בין השניים. נסקור את הוראות הנוהל בהרחבה בהמשך אך על דרך הקיצור ניתן לעמוד בשלב זה על שני הבדלים מהותיים בין הנוהל המעודכן לקודמו. ראשית, תושב קבע אינו נדרש עוד כעניין שבשגרה להציג הוכחות המעידות על מרכז חיים בישראל. הוכחות שכאלה נדרשות רק כאשר קיימת אינדיקציה פוזיטיבית, כדברי המשיב, היכולה להצביע על כך שפקעה תושבותו של בעל הרישיון. שנית, על פי הנוהל המעודכן גם האזרח אינו פטור בכל מצב מהמצאת הוכחות בדבר מקום מגוריו. כאשר מתעורר החשש כי האזרח אינו מתגורר דרך קבע בארץ אזי הוא נדרש להמציא הוכחות וראיות ממשיות לשינוי המען או ליתן הצהרה כי הוא מתגורר או מתעתד להתגורר בארץ באופן קבוע. עם זאת, וחרף השינויים המשמעותיים שנערכו, עמדו העותרים על עתירתם, וביקשו כי נורה על בטלות הנוהל המעודכן הואיל ולשיטתם עדיין עסקינן בנוהל הלוקה בפגמים המצדיקים ביטולו.

#### טענות הצדדים

3. העותרים טוענים כי חרף השינויים שהנהיג המשיב בנוהל שינוי מען במרשם האוכלוסין, יש לפסול את הנוהל המעודכן. לשיטתם, המדיניות שביסודו מפלה לרעה בין תושבי קבע לבין אזרחים לעניין שינוי רישום מענם במרשם האוכלוסין. כמו כן, טוענים העותרים, כי מדיניותו של המשיב, לפיה על פקיד הרישום לדרוש מסמכים

וראיות להוכחת מרכז חיים מתושב קבע, המבקש לשנות את רישום מענו במרשם האוכלוסין ולגביו קיים יסוד סביר להניח שתושבותו פקעה, היא מדיניות הפוגעת בזכותו של תושב קבע לפרטיות. לשיטתם של העותרים, תכליתה של מדיניות המשיב להביא להפקעת רישיון ישיבת הקבע של תושבי מזרח ירושלים, ולמצער להקשות על תושבי מזרח ירושלים בהעתקת מקום מגוריהם, וככזו הינה תכלית פסולה. העותרים מוסיפים וטוענים כי מדיניות המשיב אף אינה משרתת את האינטרס הציבורי בדבר אמינות המרשם, שכן הסירוב לרשום את שינוי המען אינו מונע את מעבר המגורים בפועל וכל שנוצר הינו פער בין המציאות לרשום במרשם.

4. המשיב טוען בתגובה כי ההבחנה בנוהל המעודכן בין בעלי רישיון לישיבת קבע לבין אזרחים בדין יסודה וכי ההוראות המבחינות ביניהם צומצמו למינימום האפשרי. ההבחנה שנותרה, כך טוען המשיב, נובעת מן ההבדל בין מעמד של אזרח לבין מעמד של תושב קבע בכל הנוגע לצורך בקיומה של מציאות חיים הכוללת זיקות מספיקות לישראל. הבדל זה משפיע על המידה בה נדרשות ממבקש שינוי המען הוכחות למרכז חיים בישראל ועל טיבן של אלו. ההוראות בנוהל שלפנינו, המבחינות בין אזרחים לתושבי קבע, הכרחיות לדידו של המשיב לשם הבטחת אינטרס אמינות מרשם האוכלוסין.

עמדתו של המשיב הינה, כי נוכח התיקון שחל בנוהל; בשים לב לכך שלפי הנוהל המעודכן תושב קבע אינו חייב עוד כעניין שבשגרה להמציא הוכחות למרכז חיו ונדרש לכך רק במקרים בהם יש אינדיקציה פוזיטיבית, היכולה להצביע על פגיעת תושבותו; בהתחשב בכך שככל שנדרשות הוכחות אזי מדובר לרוב במסמכים הנמצאים בהישג ידו של המבקש; וכיוון שזמן בדיקת הבקשה נקצב בנוהל לתקופה של שישה שבועות – דין העתירה להידחות.

דיון והכרעה

5. חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק המרשם או החוק), קובע את כללי הרישום ואת פרטי הרישום במרשם האוכלוסין. סעיף 2 לחוק המרשם קובע כי ביחס לכל תושב כהגדרתו בסעיף 1 לחוק, דהיינו "מי שנמצא בישראל כאזרח ישראלי או על פי אשרת-עולה או תעודת-עולה, או על פי רישיון לישיבת-קבע", יירשמו הפרטים המנויים בסעיף וכל שינוי בהם. משמע, החוק חל הן על תושבי קבע והן על אזרחים. המרשם כולל פרטים שונים ביחס לכל תושב ובהם שמו, תאריך לידתו, דתו ומענו. החובה להודיע על פרטי המרשם הללו ועל שינויים בהם מוטלת על התושב (ראו סעיפים 5 ו-17 לחוק המרשם).

6. סעיף 3 לחוק המרשם קובע מה תהא הנפקות לרישום פרטים שונים במרשם, בקובעו כך:

<p>3. הרישום במרשם, כל העתק או תמצית ממנו וכן כל תעודה שניתנה לפי חוק זה יהיו ראייה לכאורה לנכונות פרטי הרישום המפורטים בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) עד (13) לסעיף 2.</p>	<p>המרשם ראיה לכאורה</p>
---	----------------------------------

סעיף 3 לחוק מבחין אם כן בין פרטים אשר לגביהם הרישום במרשם יהווה ראיה לכאורה לנכונותם לבין פרטים שרישומם במרשם לא יהווה ראיה כאמור. לקביעה כי רישום פרטים מסוימים במרשם יהווה ראיה לנכונות תוכנו השפעה על יישום יתר סעיפי החוק, ובהם הסעיפים הנוגעים לסמכות הרישום עצמה. פרטי הרישום שאינם מהווים ראיה לכאורה לנכונותם ושרישומם אינו נושא עימו ערך ראייתי, קרי הלאום, הדת, המצב האישי ושם בן הזוג, מאופיינים, בכך שטעונה בהם הכרעה מורכבת ולא קביעה עובדתית פשוטה. מדובר בפרטי מרשם הנושאים עמם חשיבות רבה, עד כי לאורך השנים התייחסה אליהם פסיקת בית משפט זה כנוגעים לשאלות היסוד של החברה הישראלית ומשכך מצאה שאין זה מתאים כי יוכרעו בגדריו של מרשם האוכלוסין על-ידי פקיד האוכלוסין. לפיכך, סמכותו של פקיד הרישום בעניינים הקשורים במעמד אישי פורשה בצמצום רב. לרישום פרטים אלו יוחס ערך לצרכים סטטיסטיים בלבד ונקבע כי ייעשה על סמך הצהרות ומסמכים שמציגים הצדדים ולא על סמך הכרעה של פקיד הרישום בנכונותם כתנאי לרישומם (ראו: בג"ץ 143/62 פונק שלזינגר נ' שר הפנים, פ"ד יז(1) 225, 249-252 (1963); בג"ץ 6483/05 קעדאן נ' שר הפנים, פסקאות 8-9 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (טרם פורסם, 9.8.2010); בג"ץ 6539/03 גולדמן נ' מדינת ישראל, משרד הפנים, פ"ד נט(3) 385, 393-395 (2004) (להלן: עניין גולדמן); בג"ץ 5070/95 נעמת – תנועת נשים עובדות ומתנדבות נ' שר הפנים, פ"ד נו(2) 721, 745 (2002); בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, 506-510 (1968) (להלן: עניין שליט); בג"ץ 1779/99 ברנר-קדיש נ' שר הפנים, פ"ד נד(2) 368, 376-377 (2000); בג"ץ 3045/05 בן ארי נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד סא(3) 537, 561-562 (2006)).

רישום המען – העומד בלב העתירה שלפנינו – מהווה ראייה לכאורה לנכונותו, וזאת בהתאם לאמור בסעיף 3 לחוק. פרטי רישום מסוג זה מאופיינים בהיותם עניינים עובדתיים בעיקרם, הניתנים להוכחה בצורה פשוטה יחסית באמצעות ראיות אובייקטיביות ואינם תוצר של הכרעה משפטית. שלא כפרטי הרישום בענייני המעמד האישי להם יוחס ערך סטטיסטי, נקבע כי ברישום פרטים שרישומם מהווה ראייה לכאורה לנכונות תוכנם יש "משהו מן המהות" (עניין גולדמן, בעמ' 394). לקביעה כי הרישום במרשם מהווה ראייה לכאורה לנכונות תוכנו השפעה על יכולתן של יתר רשויות השלטון להתבסס על הרשום בו. רישום המהווה ראייה לכאורה מאפשר לרשויות להסתמך עליו ומייתר את הצורך לבוחנו מחדש כל אימת שפרט הרישום מהווה שיקול רלוונטי בקביעת חובותיו וזכויותיו של התושב מול הרשות. כך למשל, למענו של תושב חשיבות רבה שכן לפיו מוענקות לתושב זכויות כלכליות או הטבות כספיות שונות (ראו, למשל: סעיף 11 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]; תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993; חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985). ההסתמכות שמאפשר מרשם האוכלוסין לרשויות המדינה, באשר לפרטים המהווים ראייה לכאורה לנכונותם, יוצרת אינטרס ציבורי באמינות המרשם. מסיבה זו ביחס לפרטי רישום אשר רישומם מהווה ראייה לכאורה לנכונותם, העניק סעיף 19 לחוק לפקיד הרישום סמכות רחבה לדרוש ידיעות, מסמכים, והצהרות בכתב או בעל-פה הנוגעים לפרטי הרישום, אלא אם יש בהם כדי להפליל את מוסר הידיעה. ודוקו; על פניו, סעיף 19 לחוק מתייחס לכל פרטי הרישום במרשם, אלא שסמכויות הרישום המוקנות בו כפופות כפי שצוין לסייג הנוגע לענייני המעמד האישי, לגביהם מוגבלת סמכות פקיד הרישום לסרב לרשום פרטים הן מכוח החוק והן מכוח ההלכה הפסוקה. אכן, את הסמכויות הנתונות לפקיד הרישום בסעיף 19 לחוק יש לפרש בראי אופיו ומהותו של פריט הרישום הנדון, ובלבד שסמכותו של פקיד הרישום תופעל לתכלית שלשמה הוענקה – הבטחת אמינות פרטי המרשם המשמשים ראייה לכאורה, כדוגמת המען.

7. כאמור, במסגרת סעיף 19 מסורה לפקיד הרישום סמכות לחקור ולדרוש אודות אמיתות ההודעה בדבר שינוי המען. סמכותו זו של פקיד הרישום קיימת הן באשר לרישום הראשון של תושב במרשם והן ביחס לשינויים במרשם, כפי שקובע סעיף 19ג(א) לחוק המרשם, הרלוונטי לענייננו, באלו המילים:

רישום  
שינויים

19ג. (א) שינוי בפרט רישום של תושב יירשם על פי מסמך שנמסר לפי הסעיפים 15 או 16 או על פי הודעה לפי סעיף 17 שהציגו יחד אתה תעודה ציבורית המעידה על השינוי; ואולם שינוי של מען יירשם גם על פי הודעה בלבד.  
(ההדגשה הוספה, ד.ב.)

העותרים ביקשו כי נלמד מהוראותיו הייחודיות של סעיף 19ג(א) לחוק, המאפשרות שינוי רישום מען גם על סמך הודעה בלבד, שזו דרך המלך, ואמנם לכאורה, ישנו צורך לצמצם בהליכים הביורוקרטים ואף למנוע מפקיד הרישום עריכת חקירות ודרישות פוגעניות. משכך, מוכנה אני לקבל את הגישה לפיה זוהי דרך המלך. היטיב לנסח זאת השופט (כתוארו אז) זוסמן בעניין שליט: "אזרח הבא למסור הודעה כמצוות החוק עומד בחזקת דובר אמת, ואין זה מן הראוי שהפקיד יחשוד בכשרים" (שם, בעמ' 506). יחד עם זאת, אין להתעלם מהמילה שהוספה בנוסחו של הסעיף – והיא המילה "גם". משמע, ישנן נסיבות ומקרים בהם האינטרס הציבורי בדבר אמינות המרשם בא על סיפוקו כאשר רישום שינוי מען נעשה על סמך הודעה בלבד, וככלל כאמור, ראוי כי יהא זה המצב השכיח. אך ישנן נסיבות ומקרים בהם רשאי, ואולי אף חייב, פקיד הרישום לדרוש מסמכים וידיעות שיוכיחו את הרישום המבוקש במידה כזו שתספק ותשמור על האינטרס הציבורי בדבר אמינות המרשם. אחד מן השיקולים הרלוונטיים בהכרעה אם בעת רישום שינוי מען נדרשות ראיות והוכחות שיבטיחו את אמינות המרשם במידה מספקת הוא מעמדו של התושב בישראל.

8. אזרחות, המוקנית באחת מן הדרכים המנויות בסעיף 1 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, תקפה מרגע שניתנה. מעמד של אזרחות אינו תלוי בהתמשכות מצב מסוים ובכדי שיפקע נדרש אקט פוזיטיבי של בעל האזרחות או של רשויות המדינה. לעומת זאת, על פי הדין ובהתאם לפסיקה הנוהגת כיום, רישיון לישיבת קבע תלוי במציאות של ישיבת קבע, הן בעת שניתן והן לאחר מכן. בשונה מאזרחות, רישיון לישיבת קבע פוקע מעצמו, מתוכו הוא, שעה שהפרט המחזיק בו אינו יושב עוד דרך קבע בארץ (ראו תקנות 11 ו-11א לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974; ראו גם: בג"ץ 7023/94 שקאקי נ' שר הפנים (לא פורסם, 6.6.1995); עע"ם 5829/05 דארי נ' משרד הפנים (לא פורסם, 20.9.2007); בג"ץ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב(2) 424, 432-433 (1988)). במובן הזה, מקובל בפסיקתנו לראות כי לרישיון לישיבת קבע שני פנים: מן הפן האחד הוא קונסטטיטויבי היות שהוא יוצר את הזכות

לישיבת הקבע, ומן הפן השני הוא דקלרטיבי היות שהוא מבטא מציאות קיימת של ישיבת קבע. כאמור, על מצב משפטי זה נסמך המשיב בטיעונו.

9. השוני בין מעמד האזרחות ומעמד תושבות הקבע לעניין חשיבותה של זיקה קיימת ונמשכת למדינת ישראל משליך על אופן יישום חוק המרשם. היות שמעמד של תושבות קבע, בשונה ממעמד של אזרחות, עלול לפקוע מעצמו, החשש לאמינות המרשם גובר שעה שתושב מבקש לשנות את מענו, שכן קיימת אפשרות שתושבותו למעשה כבר פקעה. נוכח זאת, תידרש לעיתים בחינת זיקתו של תושב קבע למדינת ישראל; בחינה שלא תידרש בעניינו של אזרח. זאת, ראשית כיוון שמעמדו של האזרח אינו תלוי בקיומו של מרכז חיים בישראל ושנית כיוון שחוק המרשם קובע כי הוראותיו יחולו גם על אזרח ישראלי שאיננו תושב (ראו סעיף 1(ג) לחוק המרשם). מן האמור עולה אפוא, כי פקיד הרישום רשאי, בנסיבות המתאימות, להפעיל את סמכותו לרשום שינוי מען באופן שונה ביחס לתושבי קבע וביחס לאזרחים, ואין מדובר בהיבט זה בהפליה. עם זאת, הגם שהבחנה בין אזרחות לתושבות קבע עשויה להצדיק דרישות שונות בעת רישום שינוי מען ובירור אמינותו, הרי שסמכותו של פקיד הרישום לקיים בירור באשר למענו של מבקש הרישום מוגבלת ככל סמכות מנהלית, כך שעליה להיות מופעלת לצרכי תכלית הבירור, קרי הבטחת אמינות המרשם, ובאופן סביר ומידתי.

10. הנוהל המעודכן, כנגדו טוענים העותרים, מבקש להדריך את פקיד הרישום בהפעלת סמכותו בטיפול בהודעות על שינוי מען במרשם האוכלוסין הנמסרות על-ידי אזרחים ישראלים ותושבי קבע. יריעת המחלוקת בעתירה דנן בין העותרים למשיב אינה משתרעת על כלל הוראות הנוהל והיא מסתכמת באותן הוראות המבחינות בין אזרחים לבין תושבי קבע, ובמיוחד בהוראות המתייחסות לתושבי קבע. בחינה זהירה של הוראות הנוהל הללו, בכפוף לפרשנות שנתווה, תלמד כי הנוהל בנוסחו העדכני מדריך את שיקול דעתו של פקיד הרישום בצורה סבירה ומידתית, כאשר לנגד עיניו עומד האינטרס בדבר אמינות המרשם, ואינטרס זה בלבד.

11. כפי שנזכר בתחילת הדברים, הנוהל מבחין בין אזרחים לבין תושבי קבע בהיבטים אשר עיקרם העיתוי וההיקף של ההוכחות הנדרשות לצורך הוכחת הזיקה לישראל של מבקש שינוי המען. ביחס לאזרח, הנוהל קובע, כי על דרך הכלל ירשם מענו על סמך הודעתו בדבר שינוי מענו אלא אם כן ישנו יסוד סביר להניח כי האזרח אינו מתגורר דרך קבע בארץ. ככל שמתעורר חשש שכזה נדרש האזרח להציג הוכחות וראיות לשינוי המען ולחלופין להצהיר בפני פקיד הרישום, כי הוא מתגורר או מתעתד להתגורר דרך קבע בארץ. כל זאת בהתאם להוראת סעיף 15.ג לנהל, הקובעת כדלקמן:

- 15.ג במקרים בהם יש יסוד סביר להניח כי אזרח איננו מתגורר בארץ באופן קבוע, יש לדרוש אחד מאלה:
- ג.15.1 הוכחות וראיות ממשיות לשינוי המען המבוקש כגון: חוזה רכישה או חוזה שכירות דירה של המען החדש, תשלומים שונים וכו'.
- ג.15.2 הצהרה בפני הפקיד כי מתגורר או מתעתד להתגורר בארץ באופן קבוע.

כפי שצויין, הואיל וחוק המרשם חל גם על אזרחים שאינם תושבי ישראל ובשים לב לכך שמעמד האזרחות אינו תלוי בקיומו של מרכז חיים בישראל, הבטחת אמינות המרשם כראיה לכאורה אינה מחייבת כי האזרח יציג הוכחות לעניין מרכז חייו. כך הוראות סעיף ג.15 לנוהל, במסגרתן די כי תוצגנה הוכחות המלמדות על כוונת האזרח להתגורר בישראל על מנת לרשום את שינוי המען, מתיישבות עם האמור. מחד גיסא, הן מבקשות לשמור על אמינות המרשם כראיה לכאורה במובן זה שככל שישנו יסוד סביר להניח כי אזרח אינו מתגורר בארץ הוא מתבקש להבהיר או להצהיר על זיקתו למען החדש, ומאידך גיסא, הן אינן דורשות הוכחות למרכז חיים שלא לצורך.

12. ההוראות החלות על תושבי קבע מופיעות בסעיפים ג.16 ו-ג.17 לנוהל וקובעות כדלקמן:

- 16.ג במקרים בהם יש יסוד סביר להניח – כגון בהתקיים אחת האינדיקציות המפורטות להלן – כי פקעה תושבותו של בעל רשיון לישיבת קבע יש לדרוש ראיות למרכז חיים בישראל, ואלה האינדיקציות:
- ג.16.1 בדיקה עפ"י כניסות ויציאות/ קובץ ביקורת גבולות.
- ג.16.2 בדיקה אם הגיש בקשה כלשהי לקבלת שירות בשבע השנים האחרונות.
- ג.16.3 בדיקה אם קיימת הערה (גליון רישום / הגבלות) כי בקשה קודמת סורבה בגלל העדר הוכחות למרכז חיים בישראל.
- ג.16.4 מידע מחקירת ביטוח לאומי בעניין התושבות.



ג.16.5 כל מידע אחר נוסף הרלוונטי לגופו של עניין.

בהתאם לממצאי הבדיקה ואם התקיימה אחת האינדיקציות הנ"ל יש לדרוש הוכחות וראיות ממשיות לקיום מרכז חיים בישראל, כגון:

17.ג

ג.17.1 תלושי משכורת המאשרים עבודה בישראל לתקופה של שנתיים הקודמות.

ג.17.2 אישורים על תשלומים קודמים במען הקודם, כגון שכירות, מים, חשמל, טלפון, ארנונה, אגרת טלוויזיה וכו'.

ג.17.3 תעודות סיום לימודים בבית הספר בישראל של ילדים קטינים.

ג.17.4 בשים לב לנסיבות, מבקש ראיות למרכז חיים, רשימה זו אינה רשימה סגורה.

מסעיפים אלו עולה כי הנוהל קובע מספר שלבים לטיפול בבקשתו של תושב הקבע לשינוי רישום המען. סעיף ג.16 לנוהל קובע כיצד יש לפעול שעה שמתעורר יסוד סביר להניח כי פקעה תושבותו של מבקש שינוי המען. מן ההן בסעיף יש ללמוד את הלאו – בהיעדרו של יסוד סביר להניח אחרת, הנחת המוצא הינה כי מעמדו של תושב הקבע לא פקע. אכן, באין אינדיקציות סותרות אין סיבה להניח כי תושבותו של המבקש פקעה. לפיכך, הנוהל קובע כראוי כי במצב עניינים שכזה על פקיד הרישום לרשום את שינוי המען, וזו היא נקודת המוצא הראויה למילוי התפקיד של פקיד הרישום.

13. הכיצד ידע פקיד הרישום אם מתקיים יסוד סביר להניח כי פקעה התושבות? הנוהל מדריך את הפקיד ומונה מספר אינדיקציות, העלולות לעורר חשש סביר שכזה, והן חלק מרשימה שנותרה פתוחה. ציינו כבר כי בטיפול בבקשה לשינוי מען, פקיד הרישום פועל במסגרת הסמכויות הנתונות לו מכוח חוק המרשם, אשר תכליתו הבטחת אמינות המרשם, ואינו עוסק בבחינה א-פרוירית של תוקף מעמד התושבות. משכך, הפעלת סמכות פקיד הרישום באופן סביר ומידתי תחייב כי פקיד הרישום יסתפק בשלב זה בבחינת התקיימותן של אינדיקציות סבילות לפקיעת התושבות. במה דברים אמורים? בעת הגשת בקשה לשינוי מען אין כל הצדקה לכך כי הפקיד יזום בחינה אקטיבית של מרכז חייו של התושב. עם הגשת הבקשה עליו לבחון האם יש במידע המצוי ברשותו כדי לסתור את ההנחה לפיה מרכז חייו של התושב הינו בישראל. רשימת האינדיקציות המנויה בסעיף ג.16 לנוהל מחזקת פרשנות זו. כך למשל, כאמור

בסעיף ג.1.16 לנוהל, יבדוק הפקיד את רשימת הכניסות והיציאות של התושב מישראל או את קובץ ביקורת הגבולות. נתונים אלו, יש להניח, מצויים בהישג ידו. בצורה דומה, בהתאם לאמור בסעיף ג.2.16, יבדוק הפקיד האם הוגשה בקשה כלשהי לקבלת שירות בשבע השנים האחרונות. אם הוגשה בקשה כאמור והשירות ניתן, תחזק הסברה כי מרכז חייו של התושב בישראל. עם זאת, יש לציין כי אין די בהעדרה של הגשת בקשה כלשהי במהלך שבע השנים האחרונות מצידו של המבקש כדי ללמד כשלעצמה על קיומו של יסוד סביר להניח כי פקעה התושבות. בכוחה של מסכת העובדות שנפרשה לפנינו ללמד, כי תושבי קבע אשר רישיונם לא פקע עשויים שלא לפנות משך מספר שנים למינהל האוכלוסין דווקא מתוך החשש פן פנייה שכזו תביא עימה בחינה מדוקדקת של תוקף תושבותם. ניתן לקבל כהנחה המעוגנת בניסיון החיים שתושבי הקבע, במיוחד אם מדובר בתושבי מזרח ירושלים, נמנעים מלפנות למינהל האוכלוסין אלא אם כן הדבר אכן חיוני ביותר מבחינתם. לפיכך, ככל שנתון זה הינו הנתון היחיד המצוי בידי פקיד הרישום, נראה כי ככלל יהיה עליו להיענות לבקשה לרישום שינוי המען. סעיף ג.3.16 מהווה אינדיקציה נוספת לכך שהעדרה של הגשת בקשה אינו מהווה כשלעצמו מדד לקיום יסוד סביר להניח כי פקעה התושבות, שכן נקבע בו כי על פקיד הרישום לבחון קיומה של הערה לפיה בקשה קודמת סורבה בגלל העדר הוכחות למרכז חיים בישראל. סירוב שכזה אכן מבסס חשד סביר כי מרכז חייו של התושב אינו בישראל. אינדיקציה נוספת המנויה בסעיף ג.4.16 עניינה מידע מחקירת ביטוח לאומי בעניין התושבות. גם אינדיקציה זו יש לפרש בהתאם לאמור לעיל כאינדיקציה פסיבית, כך שהפקיד אינו רשאי ליזום חקירה, אך אם יש בידיו מידע אודות ממצאי חקירה שכזאת ודאי שעליו לתת על כך את דעתו.

לסיכום, העיקרון המנחה את הפקיד צריך להיות כי כאשר מונחת לפניו בקשה לשינוי מען עליו להשתמש במידע המצוי ברשותו מתוך המרשם, או כזה העשוי להיות ברשותו תוך הפעלת מאמצים מועטים, בכדי לבחון האם ישנו יסוד סביר להניח כי מרכז חייו של התושב אינו בישראל. היינו, על פקיד הרישום לבחון האם הנתונים שלפניו מצביעים על פני הדברים על כך כי קיימת תשתית לסתור את הנחת התושבות. ככל שלא נסתרה הנחת התושבות על פקיד הרישום לרשום את שינוי המען בלא צורך בהצגת מסמכים המוכיחים קיומו של מרכז חיים בישראל.

14. רק בנסיבות בהן הגיע פקיד הרישום למסקנה כי אכן קיים יסוד סביר להניח כי פקעה תושבותו של המבקש, על סמך בדיקה סבילה של הנתונים הנמצאים לפניו, יש בידיו לעבור לשלב האקטיבי של הבדיקה ולדרוש בהתאם לסעיף ג.17 הוכחות וראיות ממשיות לקיום מרכז חיים בישראל. ראיות והוכחות אלו כוללות תלושי משכורת

המאשרים עבודה בישראל לתקופה של השנתיים הקודמות; אישורים על תשלומים קודמים במען הקודם כדוגמת שכירות, מים, חשמל וכיוצא בזה; תעודות סיום לימודים בבית ספר בישראל של ילדים קטינים. ראיות והוכחות אלו נדרשות על מנת לאשש או להפריך את החשש הסביר שנתעורר בלבו של פקיד הרישום ועליהן להצביע כי מרכז חייו של התושב אכן בישראל. כיוון שבעת הרישום פועל פקיד הרישום במסגרת סמכותו לפי חוק המרשם, הפעלה סבירה של סמכות הבירור של הפקיד תסתפק בהבאת ראיות והוכחות למרכז חיים ברמה כזו שתבטיח את אמינות הרישום כראיה לכאורה. זאת ולא יותר. דרישת ראיות והוכחות שיוכיחו ברמה גבוהה יותר של וודאות את מרכז חייו של התושב עשויה לפגוע בתושב פגיעה שאינה נדרשת בכך שתטיל עליו נטל כבד של הוכחה אשר יחייבו לאיסוף נתונים, ראיות ומסמכים שתכליתו עלולה להיות הכבדה לשמה. נוכח האמור יש לפרש בצורה מצמצמת את רשימת ההוכחות והראיות המופיעה בסעיף ג.17 לנוהל. על דרך הכלל, קרי במצב העניינים הרגיל, הפקיד יסתפק בראיות ובהוכחות המופיעות ברשימה ואין סיבה כי יידרש להוכחות וראיות שאינן מנויות בה, הגם שמדובר ברשימה פתוחה. דרישת הוכחות וראיות נוספות על אלו המנויות ראוי לה שתישאר למצבים חריגים ויוצאי דופן.

בהקשר אחרון זה יש לציין כי אף לעמדת המשיב, כפי שהוצגה בתגובתו האחרונה מיום 03.03.2011, השוני בטיבן של הראיות הנדרשות מתושב קבע מזה ומאזרח מזה אינו אמור להכביד באופן ממשי על תושב הקבע ביחס לאזרח, וזאת משני טעמים. ראשית, מכיוון שככל שנדרשות הוכחות וראיות אזי מדובר במסמכים האמורים להימצא תחת ידו של מבקש שינוי המען או שנגישותו אליהם גבוהה יחסית. באומרו זאת מוחזק המשיב כמי שבכוונתו להימנע מדרישת מסמכים וראיות אשר לשם השגתם נשלח המבקש שוב ושוב כלעומת שבא בחיפוש אחר מסמך אחר ונוסף לאלו שכבר הציג. היות שרשימת ההוכחות והראיות הנדרשות ברורה ואמורה להיות בהישג ידו של המבקש אין סיבה להתארכות הטיפול בבקשה לשינוי מען. ואכן, הטעם השני, לשיטת המשיב, לכך שאין תפקידו של הנוהל להכביד על התושב הינו העובדה כי הזמן לטיפול בבקשה לשינוי מען נקצב בסעיף ג.4.18 לנוהל לשישה שבועות. אמנם, המשיב מסייג את ההוראה התוחמת את משך הטיפול בבקשה בצורה כזו שהזמן נספר החל מן המועד בו סיפק התושב את מלוא המסמכים שהתבקש. עם זאת, בהינתן פרשנותו המצמצמת לרשימת ההוכחות והראיות הנדרשות בהתאם לסעיף ג.17 לנוהל כפי שתוארה לעיל, הרי שבמצב העניינים הרגיל אין סיבה כי משך הזמן עד להמצאת המסמכים יתמשך שכן המבקש יידרש להמציא מסמכים וראיות ידועים מראש אשר מצויים בהישג ידו. לסיכום עמדתו ביקש המשיב להדגיש, בסעיף 9 להודעתו הנ"ל, כי "הבקשה להמצאת ראיות נוספות לא היתה אמורה ואינה אמורה – בהינתן שיתוף פעולה מצד מבקש שינוי

המען – להיות מתישה". חזקה על המשיב כי יישם את הנוהל בהתאם לרוח הדברים בהודעתו.

סוף דבר

15. מכל האמור עולה כי הנוהל המעודכן, כפי שראוי לפרש את סמכות פקיד הרישום המפעיל אותו כמפורט לעיל, מבטא איזון סביר בין האינטרס בדבר אמינות המרשם ובין החובה שלא לעשות בבקשה לשינוי מען, אגב פנייתו של התושב, שימוש למטרות זרות לחוק המרשם. הנוהל בנוסחו האחרון, בשונה מהנוהל שהיה תקף בעת הגשת העתירה, מבטיח מתוכנו ומניסוחו שלא ייעשה בו שימוש לצורך הפקעת תושבות הקבע. מטרת הנוהל חייבת להישאר בד' אמותיו של חוק המרשם ותכליותיו, והן להבטיח את אמינות המרשם ובכך לאפשר הסתמכות עליו, בנסיבות בהן קיים חשש אובייקטיבי על פני הדברים כי המרשם אינו משקף מציאות קיימת.

נוכח דברים אלו ובכפוף לפרשנות שהוצגה לא מצאנו להורות בנסיבות העניין על בטלות הנוהל. סוגיית תקינות יישומו של הנוהל, לעומת זאת, תיוותר לעתיד לבוא. לפיכך, העתירה נדחית. נוכח העובדה כי רבים מן השינויים שהנהיג המשיב בנהלים נשוא העתירה בוצעו רק לאחר הגשתה ובעקבותיה, יישא המשיב בהוצאות העותרות 4-5 בסך של 10,000 ש"ח לכל אחת.

ה נ ש י א ה (בדימ')

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט ח' מלצר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה (בדימ') ד' ביניש.

ניתן היום, ז' בסיון התשע"ב (28.05.2012).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

הנשיאה (בדימ')