

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطنين في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



20 בנובמבר 2011

לכבוד

חה"כ דוד רותם

יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט

הכנסת

ירושלים

שלום רב,

הנדון: תקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופקיעת תוקפן של תעודות זהות),

התשע"ב-2011

ביום 22.11.2011 עתידה ועדת החוקה, חוק ומשפט לדון בבקשת שר הפנים לאשר את התקנות שבנדון.

נבקש להצביע על שני היבטים בתקנות שמצריכים, לטעמנו, שינוי בטרם אישורן: האחד נוגע להסמכתו של ראש רשות האוכלוסין בתקנות לקצר את תקופת תוקפה של תעודת זהות, והשני להפקעתן של תעודות זהות על סמך חשש שהביעה רשות ציבורית בפני רשות האוכלוסין.

מבוא

בפתח הדברים ראוי להזכיר: תושבי ישראל אינם יכולים לבחור שלא לקבל תעודות זהות ולא להחזיקן. סעיף 24 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק מרשם האוכלוסין**) קובע: "תושב הנמצא בישראל ושמלאו לו 16 שנה **חייב** לקבל תעודת זהות". סעיף 35 לאותו חוק מוסיף וקובע, כי אי קבלת תעודת זהות הינה עבירה שדינה מאסר. סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות, התשמ"ג-1982 מחייב כל תושב ישראל בן 16 ומעלה לשאת עימו את התעודה "**תמיד**", וסעיף 4 לאותו חוק קובע קנס בגין עבירה על הוראות החוק. כלומר, תושבי ישראל מחזיקים בתעודות זהות בכפייה מכוח חוק.

בנסיבות אלה יש להבטיח שתושבי ישראל יקבלו תעודות זהות ויוכלו לשאתן עימם, וכי התעודות תהיינה תקפות. אין לקצר את תקופת תוקפן של תעודות זהות מעשר שנים על סמך שיקול דעת כללי, ואין להפקיען ללא שמיעת מי שמחזיקים בהן. להלן נתייחס לדברים כסדרם.

קיצור תקופת תוקפה של תעודת הזהות

על פי תקנה 2(א)(ג) לתקנות המוצעות, במקרים מיוחדים שיאשר ראש רשות האוכלוסין, תינתן תעודת זהות לתקופה הקצרה מעשר שנים. חוק מרשם האוכלוסין לא העניק סמכות שכזו, וממילא אין לה הצדקה. התקנות קובעות רשימת עילות, שבהתקיימן יפקע תוקפה של תעודת הזהות. רשימה זו הינה רשימה ממצה, ואין להוסיף עליה סמכות כללית.

על פי סעיף 26 לחוק מרשם האוכלוסין, התקנות בעניין תקופת תוקפן של תעודות הזהות יכולות להגביל את תקופת תוקפן של התעודות **כולן**, ללא יוצא מן הכלל, וכן לקבוע כללים לגבי פקיעתן משום מועד הוצאתן או גילם של בעליהן. נוסף על כך רשאית ועדת החוקה, חוק ומשפט לאשר **מבחן אחר** לקביעת תקופת תוקפן של תעודות הזהות. מתן סמכות כללית לראש הרשות לפעול על פי שיקול דעתו ולקצר את תוקפן של תעודות זהות, ללא אמות מידה כשלהן, אינה "מבחן אחר", שבסמכותה של הוועדה לאשר. לו סברה הכנסת שיש להעניק לראש הרשות סמכות לקבוע בעצמו את תקופת תוקפן של תעודות זהות, היתה עושה כן במפורש בחוק.

אפילו היתה אפשרות להעניק סמכות כללית לראש הרשות, הרי שאין הצדקה לתיתה. הניסיון – למשל, בעניין מתן דרכונים או בעניין מתן תיעוד מן המרשם – מלמד, כי רשות האוכלוסין עושה בסמכויות אלה שימוש בלתי חוקי בנסיבות שונות של מחלוקת בעניינים של מעמד ומרשם. קיצור תקופת תוקפה של תעודת הזהות מעשר שנים, ו"טרטור" התושב למשרדי הרשות שוב ושוב על מנת לחדש את התעודה, עלול לשמש אמצעי לחץ פסול לשם קבלת הסכמה לשינוי רישום פרטים במרשם האוכלוסין או לשם פגיעה במעמדו של התושב.

מדיניות בלתי חוקית זו של רשות האוכלוסין – למנוע שירותים או לקצר את תקופת תוקפם של מסמכים המונפקים על ידה, והכל כאמצעי לחץ על תושבים לקבל את עמדת הרשות בענייני מרשם ומעמד – מחייבת מעת לעת ניהולן של התדייניות משפטיות, על מנת להבטיח קבלת כל השירותים ללא אפליה (ר' למשל: בג"ץ 6847/02 זריני נ' **שר הפנים** (פסק דין מיום 28.6.2006); בג"ץ 3940/10 **קורבנובה נ' שר הפנים** (פסק דין מיום 13.7.2011)).

ככל שייקבע, על פי דרישות החוק, כי יש לשנות את המרשם בעניין פרטים המופיעים בתעודת הזהות, או להפקיע את מעמדו האזרחי של אדם הרשום במרשם – ישפיע הדבר גם על תוקפה של תעודת הזהות, וזו תיפקע על פי העילות הקבועות בתקנות. מעבר לכך אין הצדקה ליתן סמכויות כלליות לקצר את תוקפה של התעודה.

פקיעתה של תעודת הזהות על סמך חשש שהביעה רשות ציבורית אחרת

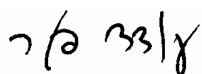
על פי תקנה 3(א)(2) לתקנות המוצעות תוקפה של תעודת זהות יפקע **מעצמו** על יסוד מידע שהגיע לרשות האוכלוסין מרשות אחרת בדבר חשש ממשי: (א). ששליטתו של אדם בתעודה נפגעה; (ב). או שנעשה בתעודה או בנתונים שבה שימוש לרעה; (ג). או שפרט מן הפרטים בתעודה אינו נכון.

אף אנו שותפים לחשש, כי עלול להיעשות שימוש לרעה בתעודות, ובמיוחד בתעודות הנושאות מידע ביומטרי. ואולם, קביעה בתקנות כי תוקף התעודה יפקע מאליו, על יסוד מידע שהגיע מרשות אחרת, וזאת ללא שמיעת בעליה של התעודה קודם לכן, אינה עומדת במבחנים חוקתיים ומינהליים. אין כל חזקה חלוטה שמידע המגיע מרשות אחרת הוא אמין ומדויק, ואפשר להסתמך עליו ללא בדיקה. על הרשות לפנות בהקדם האפשרי אל בעל התעודה לצורך בירור, להציג בפניו את המידע שהגיע אליה, ולקבל החלטתה רק לאחר מכן.

בעניין זה ראוי להדגיש, כי מידע מרשות אחרת, ולפיו פרט מן הפרטים בתעודה אינו נכון, ממילא אינו יכול לשמש עילה לפקיעת תוקפה של התעודה בכל מקרה ומקרה. במקרים בהם יתברר, כי הפרטים שבתעודה שונים מאלה שבמרשם, תוכל הרשות להפקיע את התעודה לאחר שמיעת התושב. ואולם, במקרים בהם הפרטים שבתעודת הזהות מבוססים על הרישום במרשם האוכלוסין, ולרשות מידע כי פרטים אלה שבמרשם אינם נכונים, לא עומדת לרשות סמכות להפקיע את תוקפה של תעודת הזהות. סעיף 19 לחוק מרשם האוכלוסין קובע תנאים לתיקון המרשם על יסוד מידע שהגיע לפקיד הרישום בעניין אי נכונות פרטים במרשם, ובכלל זה החובה לקיים בירור ולשמוע את התושב, ובמקרים מסוימים אף לפנות לבית המשפט על מנת שיאשר את תיקון המרשם. ללא תיקון המרשם על פי הוראות החוק, ממילא אין להפקיע את תוקפה של תעודת הזהות.

נבקש כי הוועדה תעמוד על תיקון נוסח התקנות בשני ההיבטים עליהם הצבענו.

בכבוד רב,



עודד פלר, עו"ד

העתקים:

חברי הוועדה

מר דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה