



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3987/15

- לפני: כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
- העותרת: גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע
- נ ג ד
- המשיבים: 1. שר הפנים
2. פקיד הרישום על פי חוק מרשם האוכלוסין

עתירה למתן צו על תנאי

- בשם העותרת: עו"ד נעמי הגר
- בשם המשיבים: עו"ד רועי-אביחי שויקה

פסק דין

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. בני זוג ישראלים, אשר נישאו בחו"ל, מגישים בקשה לשינוי מעמדם האישי – לנשואים. זוג נוסף מגיש בקשה דומה, אלא שבעניינם אחד מבני הזוג הוא אזרח זר. האם שונות זו היא רלבנטית לאופן בו יפעל משרד הפנים לרישום מצבו האישי של בן הזוג תושב ישראל? זו השאלה העומדת בפנינו בעתירה דנן.
2. העתירה דנן ביקשה להורות על ביטול סעיף ג.2 לנוהל רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: הרשות) מס' 2.11.0001: "נוהל ביצוע שינויים ותיקונים במצב אישי (נישואין/גירושין/התאלמנות)" (להלן: הנוהל), אשר קבע תקופת המתנה בת חצי שנה טרם שיעודכן וישונה מצבם האישי של תושבים ישראלים ל-"נשוי", בעקבות נישואיהם לנתין זר.

3. בתגובתם המקדמית לעתירה, הודיעו המשיבים כי לאחר עבודת מטה שנערכה, עידכנה הרשות את הנוהל, ונקבע בו, בין היתר, שהתקופה הנתונה לרשות לשם בירור הבקשה תעמוד על שלושה חודשים (סעיף 4.4 לנוהל).

4. בעקבות התיקון לנוהל הנ"ל, התאפשר לעותרת להגיש עתירה מתוקנת, וזו אכן הוגשה, במסגרתה התבקש ביטולם של סעיפים 4.2-4.4 לנוהל, בנוסחו הנוכחי. דיונים בעתירה התקיימו בתאריך 13.07.2016 ובתאריך 06.12.2016 ולאחריהם הוצא צו על תנאי, כמבוקש בעתירה המתוקנת, על פיו נדרשו המשיבים לנמק: "מדוע לא יבוטלו סעיפים 4.2-4.4 לנוהל מספר 2.11.0001 של רשות האוכלוסין: 'נוהל ביצוע שינויים ותיקונים במצב אישי (נישואין/גירושין/התאלמנות)' המעודכן ליום 20.10.2015 (להלן: הנוהל), הקובעים כי מצבם האישי של ישראלים המבקשים לרשום את נישואיהם לאזרח זר יירשם למשך תקופה מסוימת 'בבירור'; וכן כל ניהול ו/או סעיף בנוהל אחר של רשות האוכלוסין שיוותר על כנו רישום 'בבירור' לאחר הביטול האמור".

5. בתאריך 10.05.2017 התקיים דיון בהתנגדות לעשיית הצו על תנאי לצו מוחלט, ובתומו ניתנה הוראה למשיבים להגיש פרטים נוספים. בתאריך 22.06.2018, לאחר מספר ארכות, הגישו המשיבים את התייחסותם לבקשה בהתאם להחלטה מתאריך 10.05.2017, ובתאריך 17.07.2018 הגיבה העותרת לאמור בתשובת המשיבים.

משהושלם החומר, הגיעה איפוא העת להכרעה בעתירה.

המסגרת הנורמטיבית

6. בהתאם לסעיף 2 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ח-1965 (להלן: חוק המרשם), מצבו האישי של תושב ישראל, כהגדרתו בחוק המרשם, הוא אחד מהפרטים הכלולים במרשם האוכלוסין.

על פי סעיף 3 לחוק המרשם רישום בנוגע למצבו האישי של אדם (כמו גם פרטי הלאום, הדת ושם בן זוגו) – לא ישמש ראיה לכאורה לנכונותו. רבות נכתב בפסיקתו של בית משפט זה על מעמדו של הרישום במרשם האוכלוסין הישראלי. בפסק הדין בבג"ץ 143/62 פונק שלזינגר נ' שר-הפנים, פ"ד יז 225, 244 (1963) (להלן: עניין פונק שלזינגר) צוין כי: "תפקידו של פקיד רישום, [...] אינו אלא תפקיד של מאסף חומר סטטיסטי

לצורך ניהול ספר התושבים, ושום סמכות שיפוטית לא ניתנה בידו", ובהמשך צוין כי (שם, בעמ' 246-247):

"על פקיד הרישום לשוות לנגד עיניו תמיד כי אין הוא שופט ואין הוא פוסק, אלא הוא רושם בלבד; והוא אינו רושם אלא את אשר האזרח החייב ברישום אומר לו לרשום. החוק מסמיך את פקיד הרישום לסרב לרשום את אשר נראה בעיניו כוזב או מטעה; למטרה זו נתונה לו הסמכות לדרוש מן האדם החייב ברישום מסמכים וראיות אחרות להוכחת הדבר שלרישומו הוא טוען, אך כשפקיד הרישום אינו רואה סיבה לכאורה להטיל ספק בפרטים הנמסרים לו על-ידי האדם החייב ברישום, או – לאחר שנתעורר בו ספק והוא דרש ראיות כאמור – אם נחה דעתו שלכאורה הוכחו לו פרטים אלה, כי אז חייב פקיד הרישום לרשם [...]"

על הקביעות הנ"ל חזר בית משפט זה לאורך השנים במגוון הקשרים, וכך, בין היתר, במסגרת בג"ץ 2888/92 גולדשטיין נ' שר הפנים, פ"ד נ(5) 89 (1994) (להלן: עניין גולדשטיין), שבו נדונה השאלה האם פקיד הרישום מוסמך לסרב לרשום את נישואיהם של בני זוג על סמך תעודת רישום נישואין שהוצאה על-ידי קונסול של מדינה זרה בישראל. במסגרת פסק דין זה נקבע כי: "אם בני הזוג מציגים לפני פקיד המרשם תעודה המעידה על עריכת טקסי נישואין לפני קונסול של מדינה זרה בישראל, על הפקיד לרשום את בני הזוג כנשואים, אלא אם כן ברור וגלוי לעין הוא שהפרטים אינם נכונים, או שאין כל ספק בכך שהקונסול חסר סמכות להשיאם" (שם, בעמ' 93), וכי ככל שקיים ספק בדבר עצם סמכותו של הקונסול לערוך טקס נישואין, "בספק זה אין פקיד המרשם רשאי להכריע" (שם, בעמ' 94). היטיבה לסכם את אופיו הטכני של חוק המרשם המשנה לנשיא (כתוארה אז) מ' נאור בבג"ץ 566/11 ממש מגד נ' משרד הפנים, בציינה (בפיסקה 31 לפסק דינה) כי: "חוק המרשם לא הסמיך את פקיד המרשם להכריע בשאלות משפטיות וחברתיות מורכבות". יצוין, כי לאחרונה הועלתה לדיון הסוגיה האם טעמים של תקנת הציבור מצדיקים סירוב לרישום נישואין, אך זו נותרה בצריך עיון לעת הזו (ראו: בג"ץ 5384/16 פלוני נ' שר הפנים, פסקה 17 לפסק דינו של השופט י' עמית (21.8.2017); וראו הערתה של השופטת (כתוארה אז) א' חיות בפסקה 2 לפסק דינה (שם)).

7. אשר לאופן ביצוע שינויים במרשם בכל הנוגע למצב האישי, הרי שזה מוסדר בסעיפים 15-17 לחוק המרשם, המקימים חובה על רשות ציבורית שרשמה נישואין לפי פקודת הנישואין והגירושין (רישום) (סעיף 15), וכן על בית משפט או בית דין דתי, אשר נתן החלטה המצהירה על שינוי כאמור (סעיף 16), או על תושב שחל שינוי במצבו האישי שלא באחת מהדרכים שפורטו לעיל (סעיף 17) – למסור לפקיד הרישום הודעה

על השינוי. כמו כן, בהתאם להוראת סעיף 19 לחוק המרשם, פקיד הרישום רשאי לדרוש ממי שהגיש לו הודעה כאמור – למסור לו ידיעות או מסמכים שברשותו הנוגעים לפרטי הרישום וכן לתת הצהרה בכתב או בעל-פה על אמיתות ידיעות ומסמכים אלה. עוד קובע סעיף 19ג(א) לחוק המרשם, כי שינוי בפרט רישום של תושב יירשם, בין היתר: "על פי הודעה לפי סעיף 17 שהציגו יחד אתה תעודה ציבורית המעידה על השינוי". יצוין, כי בהתאם להוראת סעיף 19א לחוק המרשם, "תעודה ציבורית" היא כהגדרתה בפקודת העדות (ראו: סעיף 20 לפקודת העדות; ועתה: סימן ד' לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971).

8. ומהוראות חוק המרשם – להוראות הנוהג. על פי סעיף 2 לנוהל, מטרתו היא "לקבוע את השיטה לטיפול בשינוי/תיקון הרישום המתייחס למצב האישי". סעיף 4 לנוהל קובע את הליך הטיפול בבקשה לשינוי או לתיקון המצב האישי ומפרט בשורה של תתי-סעיפים את הדרך שבה יש לפעול במקרים שונים המובאים בפני פקיד הרישום. סעיפים 4.2-4.4 לנוהל עוסקים במקרה שבו מדובר בנישואין של ישראלי עם אזרח זר, וקובעים כדלקמן:

"4.2 פקיד רישום המקבל בקשה לשינוי מצב אישי במקרה של נישואין של ישראלי עם אזרח זר/ה – יקבל את הבקשה ויודא כי צורפו אליה כל המסמכים הנדרשים כאמור בפרק 3 (תנאים ודרישות) לעיל. עם הגשת הבקשה והמסמכים הנדרשים, יקבל המבקש אישור כי "בקשתו נמצאת בבחינה, וכי לאחר בדיקת המסמכים ימסר מענה מטעם הרשות, בין שהמדובר במענה ביניים ובין במענה סופי". במהלך בדיקת המסמכים יירשם כי מצבו האישי של האזרח הישראלי נמצא "בברור".

4.3 בדיקת המסמכים תכלול, בין היתר, בדיקה של תעודת הנישואין: מהימנותה; האם יש צורך באימות שלה; האם ניתנה על ידי רשות ציבורית מוסמכת; האם הנישואין נערכו על ידי רשות ציבורית מוסמכת בישראל או מחוץ לישראל; זיהוי וזהות הצדדים, וכיו"ב. במידת הצורך יערך גם שימוע לבירור הנסיבות הנוגעות לעניין. הזמנה לשימוע תישלח בכתב למענו הרשום של המבקש ותהווה מענה ביניים עד למיצוי הבירור.

4.4 מענה ביניים כאמור יינתן תוך 45 יום, וככל שיש צורך בבירור נוסף הוא יעשה עד 3 חודשים.

לא למותר לציין, כי הוראות דומות בעניינם של בני זוג ישראלים אינן נמצאות והצו-על-תנאי שהוצא התמקד בחוקיות ההבחנה בין נישואי ישראלים לישראליות ובין נישואי ישראלים לזרים. סוגיה זו תלובן מיד בסמוך.

9. כפי שיפורט להלן, אני סבור כי דין העתירה להתקבל, וכי יש להפוך את הצו על תנאי שהוצא לצו מוחלט, כך שהוראות סעיפים 4.2-4.4 הנ"ל לנוהל תבוטלנה. ההנמקה לתוצאה זו תובא מיד בהמשך.

10. ראשית אדרש לטענה המקדמית שהעלו המשיבים, לפיה יש להורות על דחיית העתירה על הסף בהעדר עותר פרטני. המשיבים סבורים כי בנסיבות העניין, בהן אין עותר פרטני ותשתית עובדתית קונקרטית – אין מקום לדון בעתירה שהוגשה על ידי עותרת ציבורית. מנגד, העותרת טוענת כי לאורך השנים הוגשו מספר עתירות פרטניות נגד החלטות שניתנו בבקשות לשינוי מצב אישי, כאשר במהלך ניהול ההליך, ובשים לב לחלוף התקופה שנקבעה בנוהל, ניתן בהם הסעד הפרטני שעניינו שינוי המצב האישי של בן הזוג הישראלי ל"נשוי", ועל כן הן התייתרו. בנסיבות אלה, בהן הוראות הנוהל הנתקפות קובעות כיום מסגרת זמנים של שלושה חודשים, אינני סבור כי קיים הכרח להביא בפני בית המשפט מקרה קונקרטי, שכן סביר כי העניין הפרטני יבוא על פתרונו טרם שיבוא ההליך המשפטי לכדי הבשלה, ובמצב עניינים שכזה – לא ראוי שימנע הברור בסוגיה המשפטית הרלבנטית (השוו: בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, 250 (1999) וכן: בש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד ס"ג (3), 500 (2010); בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד נ' ראש ממשלת ישראל (13.04.2013); בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה (21.01.2019)).

11. באופן דומה אף אינני סבור כי יש ממש בטענת המשיבים לפיה בשל תיקון הנוהל – העתירה דנן מוקדמת. מספר טעמים לדבר:

ראשית, טענה זו לא נטענה במסגרת תצהיר התשובה, כך שדומה כי אף המשיבים עצמם זנחו אותה.

שנית, יש לזכור כי העתירה המקורית הוגשה עובר לתיקון הנוהל, ותקפה את עצם קיומה של אפליה נטענת בין בני זוג ישראלים לבין בני זוג שאחד מהם הוא נתין זר, בכל הנוגע לקיומה של תקופת המתנה. העובדה שהוראות הנוהל העדכניות קיצרו את תקופת המתנה מחצי שנה לשלושה חודשים – אין בה כדי להשליך על ענייננו, שכן עלינו להוסיף ולבחון האם תקופת המתנה זו, היא אורכה אשר יהא, היא חוקית.

12. משנדרשנו לטענות הסף שהעלו המשיבים ודחינו אותן, נבחן כעת ונכריע בסוגיה המצויה בלב העתירה. העותרת מתבססת בהקשר זה על שתי עילות:

ראשית, נטען כי הוראות הנוהל חורגות מהסמכות שהוקנתה לפקיד המרשם בחוק המרשם, באשר הן יוצרות מעמד אישי חדש נוסף על אלה שנקבעו בחוק המרשם, סטטוס של: "בבירור". עוד נטען בהקשר זה כי חוק המרשם איננו מקנה לפקיד הרישום סמכות לדרוש ידיעות ומסמכים בכל הנוגע להודעה על נישואין, ועל כן כלל אין באפשרותם של המשיבים לבצע בירור, מעבר לבדיקת התעודה הציבורית שהוגשה לפקיד הרישום.

שנית, נטען כי ההסדר שנקבע בנוהל איננו סביר, מה גם שהוא מפלה ונגוע בשיקולים זרים, שכן הוא מבחין, ללא כל הצדקה, בין מקרים בהם בני הזוג הם ישראלים – מצבים בהם עדכון המצב האישי של בני הזוג (בין אם על בסיס תעודה ציבורית מחו"ל ובין אם על בסיס תעודה ציבורית של פסקי דין ישראלים) נעשה באופן מידי על אתר, ובין מקרים שבהם אחד מבני הזוג הוא נתין זר, שבהם קיימת תקופת "בירור", אשר עלולה לארוך שלושה חודשים.

העותרת מוסיפה וטוענת כי חוסר ההיגיון שבהוראות הנוהל מעלה את החשד כי המניע לקיומה של תקופת "הבירור" נובע משיקולים זרים, הנוגעים לרצונם של המשיבים לפקח על שלבי מתן מעמד לזרים בישראל, ואולם העותרת סבורה כי לאור פסיקתו של בית משפט זה, קיימת הבחנה ברורה בין ענייני רישום לבין ענייני מעמד בישראל שבמהות, וכי הסמכות לבחון ראיות הנוגעות לכנות הקשר הזוגי ולאמיתות נתונה למשיבים רק במסגרת הליכים מן הסוג השני. בהינתן האמור, מוסיפה העותרת וטוענת כי הוראות הנוהל פוגעות באופן בלתי מידתי במספר זכויות חוקתיות של אזרחי מדינת ישראל – פגיעה בכבוד האדם בשל רישום מעמדו האישי כ"בבירור"; פגיעה בזכות לשוויון בשל הפליה שבין זוגות ישראלים לבין זוגות שבהם אחד מבני הזוג הוא נתין זר; פגיעה בזכות הקניין הנגרמת כתוצאה מהגבלת יכולתם של בני הזוג "לעשות שימוש במעמדם כנשואים בחיי היום יום" (פיסקה 90 לעתירה המתוקנת) ופגיעה בזכות החוקתית לחופש התנועה ולחיי משפחה, בעניינינו של מי שהרישום האמור נדרש לו לשם קבלת אשרת כניסה ושהייה במדינה זרה המתבססת על הקשר הזוגי עם בן הזוג הזר. לטעמה של העותרת, הפגיעה בזכויות החוקתיות אינה מקיימת ולו אחד מתנאי "פיסקת ההגבלה", שכן: היא נעשית מכוח נוהל ולא מכוח חוק; היא מכוונת לתכלית שאינה ראויה והיא גם איננה מידתית.

13. מנגד, המשיבים סבורים כי אין בנמצא כל עילה להתערבות בהוראות הנוהל. לטעמם, הוראות חוק המרשם מקנות לפקיד הרישום סמכות ושיקול דעת לבחון את אמיתות ההודעה שנמסרה לו ואת מהימנותה של תעודה ציבורית, אשר מוצגת בפניו. בהקשר זה, טענת המשיבים היא כי הנוהל קובע מסגרת זמן, מצומצמת לשיטתם, שבה יתאפשר לפקיד הרישום להשלים בירור מקיף של אמיתות התעודה הציבורית שהוצגה לו, תוך שהם מדגישים כי: "הבדיקה מתמקדת בהיות התעודה תעודה ציבורית, ולעניין הרישום, שבו בלבד אנו עוסקים בעתירה זו – אין היא עוסקת בכנות הקשר" (פיסקה 13 לתצהיר התשובה מטעם המשיבים מתאריך 20.03.2017), וכי הדבר מתחייב כאשר מדובר בתעודות ממדינות שונות, אשר יתכן שאינן מוכרות לפקיד הרישום.

14. אשר לשוני הקיים באופי הטיפול בין בני זוג ישראלים לבין ישראלי, אשר נישא לנתיין זר, נציין כי בגדר תגובתם המקדמית המשיבים כלל לא התייחסו לסוגיה זו. במסגרת תצהיר התשובה מטעמם טענו המשיבים לראשונה, כי במקרים מן הסוג הראשון מצויים בפני פקיד הרישום כל הנתונים הנדרשים לשם ביצוע שינוי הרישום המבוקש, ועל כן ככלל, ניתן לשנות את רישומם של המבקשים לנשואים על אתר. כן צוין כי "פעמים רבות" מתעוררים קשיים של ממש גם ביחס לשני תושבים ישראלים, באופן אשר אינו מאפשר רישום מיידי על בסיס התעודה הציבורית שהוצגה, ואף במקרים אלה משנה פקיד הרישום את מצבם האישי של המבקשים ל-"בבירור".

לעומת זאת, בכל הנוגע למקרים מן הסוג השני, טענת המשיבים היא כי לפקיד הרישום – אין כל ידיעה על אודות בן הזוג הזר, ועל כן מתחייבת בחינה של אמיתות ומהימנות המסמך שהוצג. בנסיבות שכאלה, המשיבים סבורים כי תקופה בת שלושה חודשים לשם קיום הבחינה היא סבירה, במיוחד בשים לב לכך שהעותרת לא הוכיחה כל פגיעה של ממש שנגרמת למבקש הישראלי בתקופה זו.

15. המשיבים מוסיפים וטוענים כי שינוי המצב האישי ל-"בבירור" – אינו מהווה יצירה של סוג חדש של מצב אישי, אלא עדכון כי פרט המרשם האמור נמצא בבדיקה, בדומה לנעשה בעניינם של פרטי רישום אחרים. עם זאת, המשיבים ציינו כי ככל שיימצא שאין בידם הסמכות לציין כי המצב האישי "בבירור", הרי שלטעמם משמעות הדבר היא כי עד שתינתן החלטה סופית בבקשה לשינוי מצב אישי, יותר המצב האישי הקודם על כנו.

בהקשר זה יוער כי בהחלטה שניתנה על ידי ההרכב שישב בדיון שהתקיים בעתירה בתאריך 13.07.2016 (המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין, השופט י' עמית

והשופט (בדימ') צ' זילברטל) הוצע למשיבים: "לשקול כי בנישואין בין בני זוג שאחד מהם ישראלי והאחד אזרח זר בתעודה ציבורית ישראלית קבילה יירשמו בני הזוג כנשואים, ותיווסף כוכבית להערת שוליים האומרת, כי הרישום נתון לבדיקה שתיערך תוך 45 יום ובמקרים מיוחדים תוך שלושה חודשים".

בתאריך 27.09.2016 הודיעו המשיבים כי הם אינם מסכימים להצעה זו, הן לאור מקרים שבהם קיים צורך בקיום בירורים ובדיקות אף בעניינה של תעודה ציבורית ישראלית, והן לאור העובדה כי חוק המרשם – אינו מאפשר רישום מותנה ועל כן תיקון הרישום לאחר הרישום המיידית יהיה כפוף להוראות החלות על תיקון פרט רישום. על עמדה זו חזרו המשיבים במסגרת תצהיר התשובה מטעמם.

16. בתאריך 09.04.2017 הגישה כאמור העותרת תגובה מטעמה לתצהיר התשובה, במסגרתה טענה כי מעבר להיות טענת המשיבים בדבר השוני הרלבנטי בין שני סוגי המקרים טענה כבושה, הרי שהמשיבים כלל לא פירטו מהן הבדיקות שביצוען נדרש דווקא כאשר מדובר בבני זוג שאחד מהם הוא נתין זר, וכיצד בוחנת הרשות את אמיתות התעודה הציבורית שהוגשה עם הבקשה. למעלה מזאת, נטען כי בפועל בדיקות כאמור אף אינן מבוצעות, וכי ממילא הנתונים הנדרשים מבן הזוג מצוינים על גבי טופס הבקשה שמוגש לפקיד הרישום. כמו כן, העותרת הדגישה כי הגם שבהוראות הנוהל המעודכן הובהר כי הליך הבדיקה נדרש אך ורק לשם בדיקת התעודה הציבורית וההסתמכות עליה, הרי שבפועל, כאשר מוגשת במקביל בקשה למתן מעמד עבור בן הזוג הזר, פועלים המשיבים לפי נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר, אשר עודנו מורה על תקופת "בירור" בת ששה חודשים, אשר במהלכה לא נרשם מצבו האישי של בן הזוג הישראלי. עוד הבהירה העותרת כי היא איננה מתנגדת לעצם קיומה של סמכות בידי פקיד הרישום לבחון את תעודת הנישואין המוגשת לו כדי לעמוד על מהימנותה וקבילותה, אלא שלטעמה מדובר בבדיקה מוגבלת שאורכת בפועל דקות ספורות בלבד, אשר מוסדרת בנהלים אחרים של המשיבים, ואינה מצדיקה בשום מצב עיכוב ברישום הנמשך חודשים.

17. מן האמור לעיל עולה, כי עלינו להבחין בין שתי שאלות שונות הצריכות לענייננו:

השאלה הראשונה היא האם לפקיד הרישום נתונה הסמכות להשהות את רישום הנישואין של בקשה, שאליה צורפו תעודות ציבוריות, כנדרש. במידה והתשובה לשאלה זו חיובית, עלינו לבחון את השאלה השנייה שעניינה סבירות הוראות הנוהל בהקשר זה.

כמובן, ככל שיימצא כי התשובה לשאלה הראשונה היא שלילית, אזי יתייחר הצורך לדון ולהכריע בשאלה השנייה.

נדון עתה בשאלות הללו על פי סדרן.

סמכות פקיד הרישום

18. כפי שצוין לעיל, "החוק מסמיך את פקיד הרישום לסרב לרשום את אשר נראה בעיניו כוזב או מטעה" (עניין פונק שלזינגר, בעמ' 246-247) וכפועל יוצא מכך, לפקיד הרישום "הסמכות לדרוש מן האדם החייב ברישום מסמכים וראיות אחרות להוכחת הדבר שלרישומו הוא טוען" (שם). עם זאת, סמכות זו גדורה ומצומצמת, שכן עם הצגת תעודה ציבורית, על פקיד הרישום "לרשום את בני הזוג כנשואים, אלא אם כן ברור וגלוי לעין הוא שהפרטים אינם נכונים, או שאין כל ספק בכך שהקונסול חסר סמכות להשיאם" (עניין גולדשטיין, בעמ' 93).

על פניו, הוראות הנוהל ממקמות עצמן בתוך ד' אמות הסמכות שהקנה חוק המרשם, שכן סעיפי הנוהל הרלבנטיים עוסקים בבדיקת המסמכים שצורפו לבקשה לשינוי המצב האישי. כך, סעיף 4.3 לנהל קובע כי בבדיקת המסמכים תכלול את בדיקת מהימנותם – האם יש צורך באימות שלהם, האם התעודה הוצאה על ידי רשות ציבורית מוסמכת, האם הנישואין נערכו על ידי רשות ציבורית מוסמכת בישראל, או מחוץ לישראל, זיהוי וזהות הצדדים, ועוד. בנוסף, סעיף 4.5 לנהל מדגיש כי: "ככל שהובהר כי התעודה שהוגשה היא תעודה ציבורית כדין וכי ניתן להסתמך עליה, יעודכן המצב האישי ל'נשוי'" (וכן יש שם הנחייה מפורשת לפיה נושא כנות הקשר יבחן במסגרת בקשה למעמד בישראל שתוגש עבור בן הזוג הזר, וכי אין בעדכון המצב האישי משום קביעה כלשהי בהקשר זה).

עם זאת יש מקום לדייק כאן: לשון סעיף 19 לחוק המרשם מאפשרת לפקיד הרישום לדרוש "ממי שמסר הודעה לפי פרק ב'", ובענייננו, אף ממי שמסר הודעה נוכח החובה המוטלת עליו מכוח סעיף 17 להודיע בדבר שינוי בפרטי הרישום – למסור לו כל ידיעה או מסמך שברשותו הנוגעים לפרטי הרישום, למעט בחריגים המצוינים בסעיף. ואולם, בניגוד לרישום ראשון של פרט רישום, אשר יכול להירשם על סמך הודעה בלבד (ולאחר הפעלת סמכות הבירור מכוח סעיף 19; ראו: סעיף 19ב(ב) לחוק המרשם) – רישום שינוי בפרט רישום ייעשה ככלל (למעט בעניין שינוי מען) על פי מסמך שהועבר מכוח סעיפים 15 או 16 לחוק המרשם, או על פי הודעת התושב לפי סעיף 17, בצירוף

תעודה ציבורית המעידה על השינוי (ראו, בין היתר: בג"ץ 3045/05 בן-ארי נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד סא(3) 537, 553 (2006) (להלן: עניין בן-ארי)). אנו למדים מכאן כי כאשר עסקינן בבקשה לשינוי פרט רישום, ככלל – אין כל צורך לעשות שימוש בסמכות הבירור לפי סעיף 19 לחוק המרשם, שכן מלכתחילה מוגשים המסמכים הרלבנטיים יחד עם הבקשה, וזאת בהתאם להוראות חוק המרשם, ותפקידו של פקיד הרישום מתמצה בכך שעליו לוודא את אמיתות התעודה הציבורית וכי אין בה פרט שאינו נכון באופן ברור וגלוי לעיין (והשוו: בג"ץ 1031/93 פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים, פ"ד מט(4) 661, 676-677 (1995); כן ראו האמור בדעת המיעוט של השופט צ' א' טל, בעמ' 702), או כי אין מדובר ב"נתוני כוזב, שיסודם בתרמית" (ראו: בג"ץ 4916/04 זלסקי נ' שר הפנים, פ"ד סד(3) 705, 725 (2011) (להלן: עניין זלסקי)).

במקרים בהם מתגלה ספק ממשי בדבר נכונותם העובדתית של המסמכים, אזי על פקיד הרישום "לחקור בעניין זה ואף לטוב לבקשת הרישום כל עוד לא השתכנע באמיתותה" (עניין זלסקי; כן ראו, לעניין היקף הסמכות לדרוש מסמכים וידיעות בעת עדכון פרט רישום קיים (באותו המקרה, שינוי מען) – מה שנפסק בבג"ץ 6825/07 אבו רמילה נ' שר הפנים, בפסקה 6 (28.05.2012); עוד עיינו, לעניין הגבלת סמכות הבדיקה לנכונות העובדתית, להבדיל מן הנכונות המשפטית: עניין בן-ארי, בעמ' 567).

19. האמור עד הנה – בחן את המכלול באופן משפטי-עיוני. דא עקא, שמהנתונים שהוצגו בפנינו עולה "בשטח" תמונה מעט שונה, הדורשת הבהרה ופירוט.

20. לאחר הגשת תצהיר התשובה מטעם המשיבים, פנתה העותרת בבקשה לקבלת פרטים נוספים מאת המשיבים, במסגרתה התבקש, בין היתר, מידע בכל הנוגע להליך הבדיקה המתבצע לאחר הגשת בקשה לשינוי הרישום.

בתשובתם לבקשה זו, ציינו המשיבים כי הבדיקות שמתבצעות בפועל עניינן, בין היתר, ב"מצב האישי של בני הזוג, דתם, גילם, אזרחותם, דרישות ספציפיות הנוגעות לדין מקום עריכת הטקס ואמיתות התעודה בכל מה שנוגע לנסיבותיהם האישיות של בני הזוג" (פיסקה 4(א) לתשובה). דומה כי הגדרת נוהל המחייב עריכת בדיקות אלה באופן גורף במספר רב של בקשות – חורגת מן הסמכות שהוקנתה לפקיד הרישום. משהבקשה והתעודה המצורפת אליה כוללות, ככלל, את הפרטים הנדרשים לשם הכרעה בדבר אמיתותה ונכונותה של התעודה הציבורית – אין זה ברור מדוע נדרשת עריכתן של בדיקות נוספות לשם כך, ובהעדר תכלית לבדיקות אלה, ביצוען נעשה לכאורה תוך חריגה מסמכות. ודוק: כפי שציינה העותרת בתגובתה מתאריך 09.04.2017 לתצהיר התשובה

מטעם המשיבים – הרשות הגדירה נהלים ברורים לשם בחינת תעודות ציבוריות ואימותן, אשר על פניהם מאפשרים קיום בחינה עניינית ומהירה של התעודות על אתר, כפי שנטען שאכן נעשה בעניינן של בקשות המוגשות על ידי בני זוג ששניהם תושבי ישראל. לא למותר לציין בהקשר זה, כי במהלך הדיון שהתקיים לאחר הוצאת הצו על-תנאי, התבקש בא-כוח המשיבים פעם נוספת להבהיר מהו הצורך בכיצוע בדיקות אלה, ולמעט הצגת מקרים חריגים, אשר בהם נדרשו בדיקות כאמור, לא עלה בידו להציג, ולו צורך אחד, אשר יצדיק ביצוע בדיקות במסגרת כלל, או למצער רוב, הבקשות לשינוי מצב אישי אשר בהן אחד מבני הזוג אינו ישראלי.

21. המסקנה המתבקשת היא, כי לא נתונה בידי המשיבים הסמכות לקבוע הוראה רחבת-היקף בנוהל מטעמם, אשר תורה על קיומה של תקופת "בירור" בטרם רישום שינוי המצב האישי של תושב על בסיס תעודה ציבורית, המוגשת יחד עם הבקשה. למען הסר ספק אבהיר, כי אין בקביעה זו כדי לשלול את סמכותו של פקיד הרישום לערוך הליך בירור כאמור במקרים חריגים. אכן, המקרה שנדון בעניין זלסקי מבהיר את הכלל ואת החריג לו. באותו עניין דובר על בני זוג, אשר נישאו בהליך נישואין באמצעות יפוי כוח בארץ זרה (אל סלבדור), מבלי שמי מבני הזוג נכח במקום בעת ביצוע ההליך. נקבע כי כאשר מדובר בהליך "הטומן בחובו חשש למעשי הערמה, נדרש פקיד הרישום לנהוג בזהירות מיוחדת בבדיקת ההודעות והתעודות הרשמיות המוצגות לפניו, כדי להבטיח את אמיתותן, ובמידת הצורך – לדרוש ידיעות והצהרות נוספות מכוח הסמכויות המוקנות לו, כדי לברר את נכונותם העובדתית של הפרטים שמבקשים לרושם במרשם" (עניין זלסקי, בעמ' 735-736). כלומר, במקרים חריגים, שבהם מאפייני ההליך מעלים חשש לחוסר נכונות פרטי הרישום, לאי-אמיתות התעודה הציבורית, או למעשה תרמית – פקיד הרישום רשאי, וניתן לומר אף חייב, להמשיך ולברר את הנושא. ואולם, אין בכך כדי לאפשר לפקיד הרישום לקבוע חובת בירור כללית וגורפת, החלה על מספר רב של מקרים ללא אבחנה ביניהם וללא בחינה פרטנית.

22. סיכומו של דבר – המשיבים חרגו, לשיטתי, מסמכותם עת קבעו הוראות בדבר קיומו של הליך בירור גורף, בכל מקרה בו מוגשת בקשה לשינוי מצב אישי של תושב ישראל, המבסס טענותיו על קשר זוגי עם מי שאינו אזרח ישראל (לעניין ההבחנה בין פעולה ללא סמכות לבין חריגה מסמכות, ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' 116-117 (2010)).

23. בשלב זה, ובטרם אעיר מספר הערות בדבר סבירות ומידתיות הנוהל, אבקש לדון בשאלת משנה שעלתה במהלך הדיון בפנינו, אשר עניינה בסמכות פקיד הרישום לשנות

את מצבו האישי של מגיש הבקשה לסטטוס המציין שהעניין: "בכירור". העותרת טענה בהקשר זה, כי בהתאם להוראות חוק המרשם, קיימת רשימה סגורה של מצבים אישיים, אשר יכולים להירשם והם: רווק, נשוי, גרוש או אלמן (בהתאם לסעיף 2(א)(7) לחוק המרשם); בן זוג בכרית הזוגיות (בהתאם לסעיף 2(א)(1)(1) לחוק המרשם); ופנוי (בהתאם לסעיף 2(א)(1)(2) לחוק המרשם). מנגד, עמדת המשיבים הייתה כי התיבה: "בכירור" אינה סוג נוסף של מצב אישי, אלא עדכון כי פרט המרשם נמצא בבדיקה. סבורני כי הדין בעניין זה גם הוא עם העותרת, ואבהיר הדברים להלן.

24. בבג"ץ 230/86 מילר נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 435 (1986) נדונה שאלת סמכותו של פקיד הרישום לציין בפרטי הלאום והדת את דבר גיורו של אדם, כך שחלף התיבה "יהודי" תבוא התיבה: "יהודי (נתגייר/ה)". הטעם לשינוי זה היה, כדברי המצהיר מטעם שר הפנים: פקיד הרישום הראשי, כדלקמן (שם, בעמ' 440):

"כיוון שכפקיד רישום אינני מוסמך, כאמור, לפשפש בטיבו של הטקס ובתוקפה של המרת-הדת הנטענת, מתכוון אני אך להזהיר את רושם הנישואין, כי האדם הרשום כ'יהודי' במרשם רכש סטאטוס על בסיס המרת דת (כלומר 'נתגייר', לפי סעיף 3א(2) לחוק המרשם, בצירוף לסעיף 4ב לחוק השבות). כך ידע הרושם (או כל גורם אחר שהדבר מעלה או מוריד לגביו) כי עליו לחקור ולדרוש, כפי סמכויותיו, בטיבו ובתוקפו של טקס הגיור. אנוכי הכרתי כך בטקס לצורך חוק המרשם ועל פיו רשמתי המבקש כיהודי, ויחד עם זה לא נתתי, על ידי רישום זה, מכשול לפני רשות אחרת" [ההדגשות במקור – ח"מ].

בית משפט זה דחה את עמדת שר הפנים, וקבע כי "אין לרשום פרטים נוספים, אלא אם כן יש הוראה אחרת שבחיקוק, המוסיפה על מה שצוין בסעיף 2 [לחוק]" (שם, בעמ' 441), ובהמשך ציין באופן פרטני לעניין המצב האישי כדלקמן (שם, בעמ' 443):

"לגבי המצב האישי, שהוא פרט מפרטי הרישום, הציב המחוקק באופן חד-משמעי את ארבע החלופות הבלעדיות של הרישום, שהן: רווק, נשוי, גרוש או אלמן. כך ברור מכאן, בעליל, שאין לשלב ברישום, בדרך שאינה מן המפורטות בסעיף 2(א)(7), ולרשום למשל, "נשוי (לשעבר גרוש)", או, "נשוי (לשעבר אלמן)" [ההדגשות אינן במקור – ח"מ].

מן האמור לעיל עולה, כי רישום מצבו האישי של אדם כנתון "בכירור" חורג מהוראות חוק המרשם, ואין לעשות כן. כפועל יוצא מכך, כאשר עורך פקיד הרישום

בירור בדבר בקשתו של אדם לשנות את מצבו האישי – ועד הכרעה בבקשה זו – יוותר הרישום הנוכחי על כנו.

סבירות ומידתיות הנוהל

25. לאור התוצאה אליה הגעתי לעיל, לפיה הוראות הנוהל נקבעו תוך חריגה מסמכות, אני סבור כי התייטר הצורך לדון ולהכריע בשאלת סבירות ומידתיות הוראות הנוהל. עם זאת, פטור בלא כלום אי אפשר, ולפיכך די אם אציין כי על פני הדברים, אף אם הייתה בידי המשיבים סמכות לקבוע הליך בירור נרחב במסגרת הנוהל, הרי שלכאורה לא עלה בידי המשיבים, שעליהם מוטל הנטל בשלב דיוני זה, שלאחר הוצאת צו על תנאי, להראות כי נוהל כאמור הינו סביר, או כי קיים שוני רלבנטי, אשר יצדיק התייחסות שונה לבני זוג שאחד מהם אינו אזרח ישראלי. זאת במיוחד שעה שכאמור לעיל, אל הבקשה המוגשת מצורפים הפרטים הנדרשים כדי לבחון את אמיתות התעודה הציבורית, כך שהחלת נוהל גורף כאמור מכבידה, וזאת מבלי שהוצגה בפנינו תכלית מבוררת לכך.

26. זאת ועוד – אחרת. בהתאם להחלטה שניתנה עם תום הדיון שהתקיים בתאריך 10.05.2017, המשיבים הגישו המשיבים (בחלוף למעלה משנה) הודעה מעדכנת, במסגרתה עידכנו על אודות בחינה מדגמית שביצעו של 500 תיקים שבהם התבקש שינוי רישום מצב אישי על סמך נישואין של אזרח ישראלי עם בן זוג זר. יצוין כי בבדיקה התגלה שב-76 מתיקים אלה התבקשה, בנוסף לבקשת שינוי הרישום, גם בקשה למתן מעמד עבור בן הזוג הזר, ומשכך תיקים אלה אינם רלבנטיים לענייננו. עוד התגלה כי ב-66 תיקים נוספים מדובר למעשה בבני זוג ששניהם תושבי ישראל, ושעניינם נבחן לאור הוראת חוק גיל הנישואין, התש"ו-1950, והעובדה שאחד מבני הזוג הוא מתחת לגיל 18. גם תיקים אלה אינם מענייננו. אם כן, 142 מתיקים אלה – כלל אינם רלבנטיים לענייננו.

מתוך 358 התיקים הנותרים, ב-251 תיקים (שהם כ-70% מסך התיקים הרלבנטיים) עודכן המצב האישי של המבקש ל-"בבירור", וזאת מבלי שהיה לכך טעם נוסף מעבר לעצם הגשת הבקשה על סמך נישואין למי שאינו אזרח ישראלי. בשלושים תיקים נוספים נעשה הדבר תוך שבני הזוג נדרשו להציג ראיות בדבר קיומו של קשר הנישואין, או בדבר קיומו של מרכז חיים בישראל, וזאת בניגוד להוראות חוק המדרשם והנוהל. בשלושה מקרים עודכן המצב האישי ל-"בבירור" בלא שנמצא כל טעם מבורר לכך, ככל הנראה בשל טעות.

ביתר התיקים (74 תיקים, המהווים כ-20% מסך התיקים הרלבנטיים), עודכן המצב האישי ל-"בבירור" בשל פגמים שנפלו בתעודות (67 מקרים), או בשל קיומם לכאורה של יחסים פוליגמיים אצל המבקש (7 מקרים). אינני סבור כי יש ב-74 תיקים אלה כדי לחזק את טענות המשיבים בדבר הצורך בנוהל, שכן במקרים אלה הוראות חוק המרשם עצמן מקנות סמכות לסירוב עדכון הרישום, בין אם בשל אי צירוף תעודה ציבורית, כמשמעותה בהוראות חוק המרשם, ובין אם בשל סתירה לרישום הקיים, או לתעודה ציבורית קודמת שהוגשה בעניין (ראו: סעיף 19ב(ב) לחוק המרשם).

27. עוד יצוין כי הגם שבהחלטה הנזכרת התבקשו המשיבים לפרט בדבר הבדיקות שנעשו במסגרת תיקים אלה – פירוט כאמור לא נכלל במסגרת הודעתם. בהעדר ראיות אחרות, התמונה המצטיירת היא איפוא כי פקיד הרישום משנה את מצבו האישי של הישראלי ל-"בבירור" לתקופה שעומדת כיום על שלושה חודשים (ובעבר על ששה חודשים), שבה ככלל, לא נעשה כמעט דבר לשם בחינה נוספת של אמיתות או נכונות התעודה הציבורית שעל בסיסה התבקש שינוי פרט הרישום. לאחר מכן, ככל שהדבר מתבקש על ידי התושב הישראלי – יעודכן מצבו האישי לנשוי, וזאת ללא כל בדיקה נוספת. מצב דברים זה, ככל שהוא אכן נכון (וכאמור, לא הוצגה בפנינו כל ראיה, אשר תוביל למסקנה אחרת) הוא, בלשון המעטה, מטריד, ואינו עולה בקנה אחד עם הציפייה להתנהלות תקינה ויעילה מצידה של הרשות המינהלית.

28. כאמור, משנמצא לעיל כי ממילא הוראות הנוהל שנבחנו חורגות מגדר הסמכות, הרי שהדברים שנכתבו בפסקאות 25-27 שלעיל – נאמרו למעלה מן הצורך ולמען שלמות התמונה בלבד.

סיכום

29. כמצוין לעיל, הסעד שהתבקש במסגרת העתירה המתוקנת אינו ביטול הוראות הנוהל בכללותו, כי אם רק של הוראות סעיפים 4.2-4.4 בו, אשר עוסקות בהליכי הבירור בעניינם של בני זוג שאחד מהם איננו אזרח ישראלי. משהגענו למסקנה כי הוראות סעיפים אלה אכן חורגות מסמכות המשיבים, דינן בטלות, וכך אציע שנקבע. משמעות הדבר היא, כי לאחר אימות התעודה הציבורית מטעם המבקש בהתאם לנהלי הרשות, וככל שנמצא שאין פגם בתעודה וכי אין בה פריט מידע שאיננו נכון (עובדתית) באופן ברור וגלוי לעין המצדיק קיומו של בירור נוסף – על פקיד הרישום לרשום את השינוי במצב האישי של התושב הישראלי, ללא תלות בשאלה האם בן זוגו הוא אזרח ישראלי, אם לאו, וממילא אין בידיו הסמכות לשנות את מצבו האישי ל-"בבירור".

30. אשר על כן, אציע כי, במובן שפורט לעיל – הצו על תנאי שהוצאנו יהפוך למוחלט. המשיבים ישאו בהוצאות העותרת בסך של 15,000 ש"ח.

המשנה לנשיאה

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

אני מסכימה לפסק דינו של חברי המשנה לנשיאה ח' מלצר.

פסיקתו העקבית של בית משפט זה חזרה והבהירה, החל בבג"ץ 143/62 פונק שלזינגר נ' שר-הפנים, פ"ד יז 225 (1963), כי סמכויותיו של פקיד הרישום מוגבלות לפן הפורמאלי של בחינת המסמכים המוצגים לו. על כן, אוסיף רק כי יש להצטער על כך שנדרשה הכרעה שיפוטית נוספת בעניין שהיה אמור להיות מובן וברור.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר.

ניתן היום, כ"ז בחשון התש"ף (25.11.2019).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il> אב 15039870_K35.docx