



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 393/18

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט א' שטיין

העותר: עתמאנה אומיה

נגד

המשיבה: מדינת ישראל – משרד הפנים

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: ב' בניסן התשע"ט (07.04.2019)

בשם העותר: עו"ד רנדה בדארנה

בשם המשיבה: עו"ד פנחס גורט

פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. האם אזרח ישראל שמרכז חייו בחו"ל זכאי להנפקת תעודת זהות חדשה לאחר שאיבד את תעודת הזהות שלו והצהיר על אובדנה לרשות האוכלוסין וההגירה?

שאלה זו הונחה על שולחננו במסגרת עתירה זו, אשר הוגשה על ידי אזרח ישראלי המתגורר דרך קבע בעיר אוסלו, בירת נורווגיה. אזרח זה איבד את תעודת הזהות שלו ולדבריו הוא זקוק לה בעת ביקוריו התכופים בישראל – זאת, בין היתר, לשם טיפול בנכסיו שבארץ ולשם פתיחת חשבון בנק בישראל.

2. לכאורה, שאלה זו לא אמורה כלל להתעורר. טול אזרח ישראלי המתגורר דרך קבע באוסלו, אשר לא נתן לקור הנורווגי וליופיים המסחרר של הפיורדים להסיח את דעתו מתעודת הזהות הישראלית שלו. אזרח זה שמר את התעודה במקום בטוח והיא מצויה בחזקתו. לית מאן דפליג, כי אזרח זה מורשה לעשות שימוש בתעודת זהותו

במהלך ביקוריו בארץ, וזאת גם אם הוא מתגורר בנורווגיה שנים ארוכות ואין בכוונתו לחזור הנה בעתיד הנראה לעין. אם כך הוא הדבר, מדוע מצבו של העותר יהיה שונה?

3. לרשות האוכלוסין וההגירה (להלן: הרשות) יש תשובה לשאלה זו. הרשות מפנה אותנו לסעיף 24 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק), שכותרתו "זכות לקבל תעודת זהות" ואשר קובע כי "תושב הנמצא בישראל ושמלאו לו 16 שנה חייב לקבל תעודת זהות" (ההדגשות הוספו – א.ש.). מחוקקנו איננו הופלד ולכן לא נבוא אליו בטרוניה על שערכב "זכות" ב"חובה". תחת זאת, נבין את דבריו כפשוטם. מי שחייב לקבל תעודת זהות הוא כל תושב ישראל – דהיינו: "מי שנמצא בישראל כאזרח ישראלי או על פי אשרת עולה או תעודת עולה, או על פי רישיון לישיבת קבע", כאמור בסעיף 1(א) לחוק. מאחר שכל תושב ישראל חייב לקבל תעודת זהות, הרי שהרשות, אשר מנפיקה תעודות אלה מכוח החוק והתקנות שהותקנו על פיו, הינה חייבת להנפיק לו את התעודה. הוזה אומר: החובה שמוטלת מכוחו של סעיף 24 לחוק היא חובה כפולה, המוטלת על התושב ועל הרשות כאחד; וככל שחובה כאמור מוטלת על הרשות, מה שעומד כנגדה הוא זכותו של תושב ישראל לדרוש ולקבל מהרשות את תעודת הזהות שלו.

4. בהקשר זה, מבקשת הרשות מהעותר ומאתנו כי נדייק עם מילותיו של סעיף 24 לחוק – "תושב הנמצא בישראל" – ונראה בהן דרישה לישיבת קבע בישראל. אליבא דרשות, אזרח ישראלי דוגמת העותר, אשר מתגורר דרך קבע בנורווגיה או בארץ נָכַר אחרת, איננו נמצא בישראל, כדרישת הסעיף; וכאשר הוא מבקר בישראל מבלי לקבוע בה את מרכז חייו, הוא לא נמצא בה כתושב. פרשנות זו היא, ללא ספק נכונה. בעניין זה, די אם אצטט במלואו את פסק הדין הקצר שניתן על ידי השופט א' א' לוי בבג"ץ 7092/07 קורנבליט נ' משרד הפנים – מנהל מינהל האוכלוסין (7.12.09):

"העותרים, אח ואחות, עלו לישראל בשנת 1994 עם אמם, וקיבלו אזרחות ישראלית. בסמוך לכך יצאו העותרים את הארץ, ועד להיום שבו ונכנסו לישראל לתקופות קצרות המסתכמות בכארבעה חודשים בלבד (במשך 15 שנים).

העותרים מבקשים כי נורה למשיב להנפיק להם תעודות זהות, ולכך אין בידינו להיעתר. סעיף 24 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, קובע, כי "תושב הנמצא בישראל שמלאו לו 16 שנה חייב לקבל תעודת זהות...". מיהו "תושב" מוגדר בסעיף 1 לחוק, היינו: "מי שנמצא בישראל כאזרח ישראלי או על פי אשרת עולה או תעודת עולה או על פי רישיון לישיבת קבע".

עינינו הרואות, גם סעיף 1 וגם סעיף 24 לחוק אינם מסתפקים בכך שהתושב הוא אזרח ישראלי לעניין קבלתה של תעודת זהות, אלא נדרש כי יתקיים בו "נמצא בישראל". נוכח העובדות שאינן שנויות במחלוקת, שוב אין ספק כי עניין אחרון זה אינו מתקיים בעניינם של העותרים, ומכאן המסקנה כי דין עתירתם להידחות, וכך אנו עושים" (ההדגשות במקור – א.ש.).

5. נמצא אפוא כי לעותר, חרף היותו אזרח ישראל, אין זכות לקבל תעודת זהות ישראלית מהרשות, ולרשות אין חובה להנפיק לו תעודה כזאת. מכאן גם עולה כי הדוגמא שנתתי בפתח דבריי, ובמרכזה אזרח למופת שאינו שוכח ואינו מאבד את תעודת זהותו, איננה מוכיחה שום אבסורד. אותו אזרח למופת איננו שונה מהעותר: כל אחד מהם קיבל את תעודת הזהות הישנה שלו בהיותו "תושב הנמצא בישראל"; איש מהם איננו זכאי לקבל תעודת זהות חדשה לאחר שהעתיק את חייו לנוווגיה; ומכאן השוויון.

6. לא זו אף זו: עינינו הרואות כי סעיף 24 לחוק, שכאמור קובע כי הזכות לקבלת תעודת זהות נתונה רק ל"תושב הנמצא בישראל", הינו בגדר הוראת חוק מיוחדת הניצבת אל מול הוראת החוק הכללית שבסעיף 1(ג), ולפיה "הוראות חוק זה המקנות זכויות לתושב או המטילות עליו חובות או הנוגעות לתושב יחולו גם על אזרח ישראלי שאיננו תושב" (ההדגשה הוספה – א.ש.). נמצא איפוא כי היחס בין סעיף 24 לבין סעיף 1(ג) לחוק הוא כיחס שבין הוראת חוק ספציפית לבין הוראת חוק כללית – ובידוע הוא, כי זו הראשונה גוברת על השנייה: *lex specialis derogat legi generali* (ראו אהרן ברק פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית 551 (1992)). הווה אומר: המחוקק בהוסיפו את דרישת ההימצאות בישראל כתנאי לקבלת תעודת זהות, החריג בריש גליי מקרב הזכאים לקבלת תעודה כאמור אזרחים ישראלים שאינם חיים בישראל.

7. מסקנה זו מתחזקת נוכח האמור בסעיפיו האחרים של החוק, שעניינם מסמכי מרשם אוכלוסין שאינם בגדר תעודת זהות. נפתח עם סעיף 29(א) לחוק, אשר מקנה ל"כל אדם" את הזכות "לקבל ידיעה בנוגע לרישום לגביו במרשם וכן העתק או תמצית מן הרישום". "כל אדם" – משמעו גם אדם שאיננו תושב ישראל; ולפיכך, העותר רשאי לדרוש מהרשות כי זו תנפיק לו תדפיס של מרשם האוכלוסין בנוגע אליו. לעניין זה, העובדה שהעותר העתיק את מרכז חייו לנוווגיה אינה מעלה ואינה מורידה. הוא הדין עם הזכות לקבל מהרשות תעודת לידה, אשר נתונה לכל "מי שנולד בישראל והוא רשום במרשם", כאמור בסעיף 30(א) לחוק. לפיכך, העותר, שנולד בישראל, הינו זכאי לדרוש מהרשות כי זו תנפיק לו את תעודת הלידה שלו, ואם כך יעשה, הרשות תהא חייבת להנפיק לו תעודה כאמור. העובדה שהעותר העתיק את מרכז חייו לנוווגיה אינה מעלה

ואינה מורידה גם בעניין זה. הוראות אלו של החוק מעידות על כך שהמחוקק מייחס חשיבות לדרישה הכפולה של תושבות והימצאות בישראל כתנאי להנפקת תעודת זהות בהתאם לסעיף 24 לחוק.

8. שאלנו את הרשות האם ניתן להנפיק לעותר תעודת זהות חדשה כעניין שבשיקול דעת, ונענינו בשלילה. הרשות דבקה במדיניותה שלא להנפיק תעודת זהות למי שמרכז חייו מחוץ לישראל, וזאת משיקולי אחדות ומפאת חוסר צורך בתעודה. לטענת הרשות, אזרח ישראל שחי בחוץ לארץ איננו זקוק לתעודת זהות גם כאשר הוא נוהג לבקר בארץ לעיתים תכופות למטרות עסקים. אזרח כזה יכול לזהות את עצמו באמצעות דרכון ישראלי – תעודה מזהה שאמורה להספיק גם לצרכי עסקים ומסחר וכן לשם פתיחת חשבונות בנק וניהולם. בעניין האחרון, הפנתה אותנו הרשות לאמור בסעיפים 2 ו-3 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001, אשר מאמת את עמדתה. מהוראות אלה עולה כי מי שאינו מתגורר בישראל דרך קבע יכול להזדהות בפני מוסד בנקאי באמצעות דרכון ישראלי.

9. השתכנעתי כי עמדת הרשות הינה סבירה ומאוזנת וכי אין בה משום בירוקרטיה לשמה, כפי שניתן היה לחשוב תחילה. בנסיבות אלו ונוכח האמור בסעיף 24 לחוק, אין מקום שנתערב בהחלטת הרשות בעניינו של העותר.

10. הנני מציע אפוא לחבריי כי נדחה עתירה זו וכי לפנים משורת הדין לא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

שופטת

ניתן היום, כ"ה בניסן התשע"ט (30.4.2019).

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט אלכס שטיין.

שופט

שופטת

שופט