



6 במאי 2009

לכבוד
חה"כ דוד רותם
יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט
הכנסת
ירושלים
שלום רב,

הנדון: תקנות מרשם האוכלוסין (סדרי רישום) (תיקון), התשס"ט-2009

ביום 11.5.2009 עתידה ועדת החוקה, חוק ומשפט לדון בבקשת שר הפנים לאשר את תיקון התקנות שבנדון.

במסגרת התיקון מבקש שר הפנים לקבוע, כי עבור הנפקת תעודת זהות חדשה, במקום תעודת זהות שאבדה או נגנבה לראשונה בתוך חמש שנים תיגבה אגרה בשיעור 100 ₪. עבור הנפקת תעודת זהות בפעם השנייה בנסיבות אלה תיגבה אגרה בשיעור 200 ₪, ועבור הנפקת תעודת זהות בנסיבות אלה בפעם השלישית ומעלה – 300 ₪. כן מבקש שר הפנים לקבוע, כי עבור הנפקת תעודת זהות חדשה, במקום תעודה שהושחתה לראשונה בתוך חמש שנים תיגבה אגרה בשיעור 100 ₪, ועבור הנפקת כל תעודה נוספת בנסיבות אלה – 200 ₪.

גביית אגרות בגין הנפקת תעודות זהות הינה פסולה, וזאת משום שתושבי ישראל אינם בוחרים לקבל תעודות זהות ואינם יכולים לוותר על נשיאתן, אלא מחויבים לקבלן ולשאתן על פי חוק. יתרה מזה, האגרות, שמבקש שר הפנים לאשר את השתתן בתקנות אינן אלא קנס, ומשום כך גבייתן אסורה ממילא על פי דין.

להלן נבהיר טעמינו:

תושבי ישראל אינם יכולים לבחור שלא לקבל תעודות זהות ולא להחזיקן. סעיף 24 לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965 קובע: "תושב הנמצא בישראל ושמלאו לו 16 שנה חייב לקבל תעודת זהות". סעיף 35 לחוק מרשם האוכלוסין מוסיף וקובע, כי אי קבלת תעודת זהות הינה עבירה שדינה מאסר. סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, תשמ"ג-1982 מחייב כל תושב ישראל בן 16 ומעלה לשאת עימו את התעודה "תמיד", וסעיף 4 לחוק קובע קנס בגין עבירה על הוראות החוק.

כלומר, תושבי ישראל מחזיקים בתעודות זהות בכפייה מכוח חוק, ומשום כך אין הצדקה לגבות אגרה כלשהי עבור הנפקתן.

זאת ועוד, סעיף 74 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 וסעיף 60 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 קובעים, כי הצגתה של תעודת זהות הינה תנאי להשתתפות בבחירות (בהנחה שהאדם, הזכאי להצביע, אינו מחזיק בדרכון או ברישיון נהיגה – שני מסמכים שהוא רשאי לבקש לקבל, אך אינו חייב לבקשם ולשלם עבורם). אין כל צידוק שאדם ישלם סכום כלשהו (ובנסיבות מסוימות, על פי התיקון שאישורו מתבקש, אף סך 300 ₪!) עבור מימוש זכותו היסודית להצביע בבחירות.

יתרה מזו, אפילו יטען הטוען (וכאמור, אנו מסתייגים מטענה זו), כי משרד הפנים מוסמך לגבות אגרה עבור הנפקת תעודת זהות חדשה במקום תעודה שאבדה, נגנבה או הושחתה (כפי שהוא נוהג אף כיום מכוח פרט 1 לתוספת לתקנות מרשם האוכלוסין (סדרי רישום), התשל"ג-1972), הרי שגבייה ששיעורה משתנה לפי מספר הפעמים שהונפקו לו תעודות בעבר, הינה אסורה משום היותה קנס. כלומר, גם אם נניח, כי הנפקת תעודת זהות חדשה במקום תעודה שאבדה, נגנבה או הושחתה מחייבת השקעת תשומות מסוימות, ומצדיקה גביית אגרה בגינן, הרי שתשומות אלה אינן משתנות גם אם מדובר באובדן שני או שלישי של התעודה. הפעולות שנדרשים הפקידים לבצע בכל הנפקה של תעודה חדשה הן אותן פעולות (טיפול בבקשה, הוצאת התיק מהארכיב, הודעה למשטרה וכו'). כיוון שכך, ההצדקה היחידה שיכולה להימצא לגבייה בשיעור המשתנה לפי מספר הפעמים שבהן התעודה אבדה הינה ענישה על תכליתיה השונות - גמול למבקש, הרתעה וחינוך הציבור. אגרה אינה קנס ולא נועדה להעניש.

אגרה נבדלת ממס או מקנס בכך שהיא משתלמת כתשלום חובה בזיקה עם שירות שהשלטון נותן לפרט (ראה: דנ"א 2687/00 עיריית חיפה נגד מדינת ישראל, פ"ד נו(4) 332 (2002)). תשלום שאדם משלם דרך כפייה לרשות ציבורית מבלי לקבל תמורה ישירה לכספו אינו אגרה, אלא מס או קנס (ראה: יצחק זמיר הסמכות המינהלית (נבו, תשנ"ו) א' 182).

איננו מקלים ראש, חלילה, בחשיבות השמירה על תעודות זהות. ואולם, תהא התכלית שמבקש משרד הפנים להשיג ראויה ככל שתהא, עליו לפעול להשגתה במסגרת החוק בלבד. כל עוד לא הוכר אובדן תעודת זהות כעבירה פלילית או כעבירה מינהלית בהתאם לחוק עבירות מינהליות, התשמ"ו-1985 אין משרד הפנים רשאי להטיל בגינו קנסות. סמכות לגבות אגרות בעד שירותים אינה כלי להעניש. אגרה אינה עונש (ראה והשווה: ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 76 (1985)).

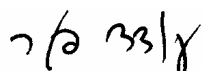
הדברים ידועים למשרד הפנים. עד לפני שנים אחדות גבה משרד הפנים משהים שלא כדין, שביקשו להסדיר את מעמדם בישראל, "אגרת שהות יתר", וזאת בנוסף לאגרה שגבה מהם ממילא עבור רישיון הישיבה שביקשו. "אגרת שהות יתר", שעוגנה בפרט 11 לחלק א' לתוספת לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, לא היתה אלא קנס בגין שהייה שלא כדין. האגודה לזכויות

האזרח בישראל עתרה לבג"ץ בדרישה לבטל את "אגרת שהות היתר", מן הטעם שמדובר בקנס ולא באגרה (בג"ץ 3289/04 בלאי היילי נ' שר הפנים). בעקבות העתירה חדל משרד הפנים מן הגבייה, וביטל את הפרט בתוספת לתקנות, שמכוחו נגבתה האגרה (תקנות הכניסה לישראל (תיקון), התשס"ה-2005). בדברי ההסבר לתיקון הודה שר הפנים, שהצורך בביטול נובע מכך שמדובר בקנס, שאסור להטילו כאגרה: "בחינה משפטית של הנושא העלתה כי לא ניתן להמשיך ולגבות סכומים אלו כ'אגרה' וזאת כיוון שלמעשה לא מדובר באגרה בעד מתן שירותים כי אם בקנס, ולכן יש לבטל את הסעיף". העתירה נמחקה תוך שנפסקו לזכות האגודה 10,000 ש"ח הוצאות (החלטה מיום 5.2.2006). לימים, לאחר ביטולה של "אגרת שהות היתר", פסק בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים, כי גבייתה היתה שלא כדין, משום היותה קנס ולא אגרה. משרד הפנים לא ערער על קביעה זו (עת"ם (י-ם) 676/06 סוסלינה נ' ראש דסק מרכז, מטה מינהל האוכלוסין (פסק דין מיום 5.8.2007, סעיפים 30-36 לפסק הדין)).

יצוין, כי בימים אלה תלויה ועומדת בפני בג"ץ עתירה נוספת שהגשנו, בדרישה לבטל את פרט 10 ופרט 11 לתוספת לתקנות הדרכונים, התש"ם-1980, וזאת משום שבאותן תקנות – ממש כמו בתקנות עסקין – נקבעו בחסות אגרות קנסות בגין הנפקת דרכונים במקום דרכונים שאבדו, נגנבו או הושחתו (בג"ץ 2651/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים). גם באותו עניין הבהרנו, כי משרד הפנים אינו רשאי לעשות שימוש באגרות כדי להעניש.

נבקש מחברי הוועדה שלא לאשר את פרטים 1-5 לתוספת המוצעת לתקנות.

בכבוד רב,



עודד פלר, עו"ד

העתקים:

חברי הוועדה

מר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

מר דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול

עו"ד אלעזר שטרן, הלשכה המשפטית, הכנסת