

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה

(משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: כ"ד תמוז תשע"ז

18 יולי 2017

תיקנו: 803-31-2015-001281

סימוכין: 803-99-2017-051327

לכבוד

עו"ד גלעד קרן, הייעוץ המשפטי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת

שלום רב,

### הנדון: תקנות האזרחות (המצאת כתבי בי-דין), התשע"ז-2017

סמך: מכתבה של שרת המשפטים ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 2 ביולי 2017

### פתח דבר

1. ביום 6 במרץ 2017 התקבל בכנסת חוק האזרחות (תיקון מס' 13), התשע"ז-2017 אשר הסדיר בין היתר את האופן בו ניתן לדון בבקשת שר הפנים לביטול אזרחותו של אדם לפי סעיף 11(ב) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - בקשה לביטול אזרחות), שלא בנוכחותו של אותו אדם.
2. בתוך כך נקבע בסעיף 11(ד) לחוק האזרחות כי מסירת הזמנה לדיון בבקשה לביטול אזרחות, ובכלל זה מסירה בדרך של תחליף המצאה, תיעשה לפי הוראות שקבע שר המשפטים באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.
3. בהתאם לכך ביום 2 ביולי 2017 העבירה שרת המשפטים את טיוטת תקנות האזרחות (המצאת כתבי בי-דין), התשע"ז-2017 (להלן - תקנות ההמצאה) ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לצורך הנחתן על שולחנה של הוועדה לשם אישורן כנדרש בדין.
4. תכליתן של תקנות ההמצאה להסדיר את אופן ההמצאה של כתבי בי-דין המוגשים במסגרת הליכי הדיון בבקשה לביטול אזרחות.
5. מכתב זה נכתב לבקשתך ותכליתו להציג בפני הייעוץ המשפטי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת את ההסדר המוצע בתקנות ההמצאה.

### הסבר כללי

6. כאמור תכליתן של תקנות ההמצאה להסדיר את אופן ההמצאה של כתבי בי-דין המוגשים במסגרת הליכי הדיון בבקשה לביטול אזרחות.

7. עת גיבוש ההסדר המוצע בתקנות ההמצאה עמדו לנגד עינינו מאפייניו הייחודיים של ההליך שעניינו ביטול אזרחותו של אדם אשר נובעים ממעמדה של הזכות לאזרחות וכן מכך שביטול אזרחותו של אדם הוא צעד בעל השלכות פוגעניות על אותו אדם.

לצד של אלה עמד לנגד עינינו גם תיקון מספר 13 לחוק האזרחות אשר ביקש לתת מענה למצבים בהם קיימת עילה לביטול אזרחותו של אדם לפי חוק האזרחות אך אותו אדם לא אותר ולא ניתן למסור לו הזמנה לדיון; במצבים כאלה קבע תיקון מספר 13 לחוק האזרחות כי -

"(1) בהליכים המתנהלים לפני בית המשפט לפי סעיף זה יתקיים הדיון בנוכחות האזרח שעניינו נדון, אלא אם כן נמסרה לו הזמנה לדיון בהתאם להוראות שקבע שר המשפטים, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, והוא לא התייצב במועד שנקבע, ובית המשפט סבר שלא יהיה בקיום הדיון שלא בנוכחותו משום עיוות דין;

(2) על אף האמור בפסקה (1), רשאי בית המשפט, לבקשת שר הפנים, להורות שהדיון יתקיים שלא בנוכחות האזרח שעניינו נדון, אם לא ניתן לאתרו או למסור לו הזמנה כאמור בפסקה (1), ובלבד שבוצע תחליף המצאה לפי הוראות שקבע שר המשפטים, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת" (ראה בסעיף 11(ד) לחוק האזרחות).

8. רוצה לומר עת גיבושו של ההסדר המוצע בתקנות ההמצאה עמד לנגד עינינו האיזון הנדרש בין מאפייניו וייחודו של ההליך שעניינו ביטול אזרחות, הליך אשר קשור במישרין לזכות לאזרחות ואשר השלכותיו עלולות להיות פוגעניות, לבין הצורך בניהול הליך שכזה במצב בו קיימת עילה לביטול אזרחות לפי החוק אך לא ניתן לאתר את האדם אשר את אזרחותו מבוקש לבטל.

9. בהינתן האמור ההסדר המוצע בתקנות ההמצאה מבקש לייצר הסדר פרטני וכולל לעניין המצאת כתבי בי-דין המוגשים במסגרת הליכי הדיון בבקשה לביטול אזרחות, והכול בשים לב למאפייני ההליך ולייחודו.

### הסברים פרטניים

10. תקנות ההמצאה מחולקות לחמישה פרקים - פרק הגדרות; פרק המצאה למשיב; פרק המצאה לשר הפנים; פרק המצאת הזמנה לדיון; ופרק הוראות כלליות. אתייחס לכל פרק בנפרד.

11. פרק א' - הגדרות - פרק זה כולל את ההגדרות הנדרשות לצורך ההסדר המוצע בתקנות ההמצאה ונראה שאין צורך להכביר במילים באשר לכך. אציין רק כי הגדרתו של המונח "כתב בי-דין" כוללת כל כתב בי-דין המוגש במסגרת הליכי הדיון בבקשה לביטול אזרחות ולא רק הזמנה לדיון אליה מתייחס סעיף 11(ד) לחוק האזרחות; וכן כי המשיב בבקשה לביטול אזרחות הוא האדם מושא הבקשה אשר את אזרחותו מבוקש לבטל.

עמוד 2 מתוך 5

12. פרק ב' - המצאה למשיב - בפתחו של פרק ההמצאה למשיב מוצע לקבוע כי ההמצאה למשיב תיעשה על-ידי משרד פרקליט המחוז הנוגע בדבר (תקנה 2 לתקנות ההמצאה). בהמשכו מבקש פרק זה ליצור הסדר פרטני וכולל לעניין אופן ההמצאה של כתבי בי-דין למשיב; הסדר ההמצאה למשיב בנוי באופן מדרגי, ואלה שלביו -

**דרך המלך להמצאה למשיב היא מסירה אישית או מסירה בדואר רשום עם אישור מסירה** למענו הרשום במרשם האוכלוסין של המשיב (תקנה 3 לתקנות ההמצאה).

באין אפשרות להמציא למשיב לפי דרך המלך האמורה או לחלופין אם המשיב סירב לקבל את כתב בי-הדין, **יש להמציא את כתב בי-הדין לאחד מבני משפחתו של המשיב המתגורר בישראל שלפי מראית עין מלאו לו שמונה-עשרה שנים** (תקנה 4(1) לתקנות ההמצאה).

המצאה לבן משפחה מתאפשרת גם לפי תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 בהתקיים שני תנאים - (1) ההמצאה היא לבן משפחה הגר עם הנמען; (2) ההמצאה היא לבן משפחה שלפי מראית עין מלאו לו שמונה-עשרה שנים (ראה לעניין זה תקנה 481 לתקנות סדר הדין האזרחי).

ההסדר המוצע בתקנות ההמצאה מבקש לשנות את התנאי הראשון הדורש כי ההמצאה תהיה לבן משפחה אשר גר עם המשיב, לתנאי לפיו ההמצאה תהיה לבן משפחה אשר גר בישראל וזאת מהטעמים הבאים - ישנם מקרים בהם המשיב אינו גר בישראל זה זמן מה; בנסיבות כאלה תנאי המגורים ממילא אינו מעלה ואינו מוריד אל מול התנאי של קרבת המשפחה, במובן זה שתנאי המגורים הוא טפל לתנאי של קרבת המשפחה.

זאת ועוד למיטב ידיעתנו ממילא אופן הבירור האם תנאי המגורים מתקיים האם לאו הוא באמצעות תשאול ששליח המסירה מבצע בעת המסירה; כך גם עולה מלשונו של תקנה 481 לתקנות סדר הדין האזרחי אשר לא דורש בדיקת התקיימותו של תנאי המגורים במרשם האוכלוסין או בדיקה כאמור באמצעות הצגת תעודת הזהות של בן המשפחה לו נמסר כתב בי-הדין. על-כן נראה כי גם אם יש בתנאי המגורים היגיון הרי שיישומו בפועל אינו משיג בהכרח ודאות באשר להתקיימותו.

נוכח האמור וכן נוכח האיזון הנדרש בין מאפייניו וייחודו של ההליך שעניינו ביטול אזרחות, הליך אשר כאמור קשור במישרין לזכות לאזרחות ואשר השלכותיו עלולות להיות פוגעניות, לבין הצורך בניהול הליך שכזה במצב בו קיימת עילה לביטול אזרחות לפי החוק אך לא ניתן לאתר את האדם אשר את אזרחותו מבוקש לבטל - אנו סבורים כי במקרה שלפנינו ניתן להסתפק בהמצאה לבן משפחה אשר עונה על שלושת התנאים הבאים - (1) ההמצאה היא לבן משפחה של המשיב כמובן; (2) ההמצאה היא לבן משפחה המתגורר בישראל; (3) ההמצאה היא לבן משפחה שלפי מראית עין מלאו לו שמונה-עשרה שנים.

באין אפשרות להמציא למשיב באמצעות המצאה לאחד מבני משפחתו המתגורר בישראל שלפי מראית עין מלאו לו שמונה-עשרה שנים, **יש להדביק את כתב בי-הדין על הדלת החיצונית או במקום אחר נראה לעין במענו הרשום במרשם האוכלוסין של המשיב** (תקנה

4(2) לתקנות ההמצאה). גם דרך המצאה כזו מתאפשרת לפי תקנות סדר הדין האזרחי וראה לעניין זה תקנה 489 לתקנות סדר הדין האזרחי.

באם אין אפשרות לפעול אף כך יגיש שר הפנים לבית המשפט בקשה להורות על תחליף המצאה ובית המשפט רשאי להורות על המצאה בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין (תקנה 5(א) לתקנות ההמצאה). נוסח זה של תקנת תחליף המצאה בהוראת בית המשפט נלקח מתוך טיוטת תקנות סדר הדין האזרחי אשר הופצה להערות הציבור בשנת 2014. לבקשה המוגשת לבית המשפט בעניין זה יש לצרף תצהיר לאימות הסיבה המונעת את ביצוע ההמצאה; בתצהיר זה נדרש לציין האם המשיב נמצא בישראל וכן נדרש לפרט את הפעולות אשר ננקטו לצורך ביצוע ההמצאה (תקנה 5(ב) לתקנות ההמצאה).

13. פרק ג' - המצאה לשר הפנים - מוצע לקבוע כי ההמצאה לשר הפנים תיעשה על-ידי המשיב או על-ידי בא כוחו בדרך של מסירה אישית או בדרך של מסירה בדואר רשום עם אישור מסירה למשרדו של פרקליט המחוז הנוגע בדבר (תקנה 6 לתקנות ההמצאה).

14. פרק ד' - המצאת הזמנה לדיון - מוצע לקבוע כי המצאת הזמנה לדיון הן לשר הפנים והן למשיב תיעשה על-ידי מזכירות בית המשפט, לפי הסדר ההמצאה אשר ייקבע ביחס לכל אחד מהם, ולא יאוחר משלושה ימים לפני מועד הדיון בבקשה לביטול אזרחות.

15. פרק ה' - הוראות כלליות - בפרק זה מוצע לקבוע שתי הוראות לגבי הסדרים משלימים לתקנות ההמצאה אשר יחולו במידת הצורך ואלו הם -

פרק ז' לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000 - מדובר בפרק ההוראות הכלליות של תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) ומוצע כי הוא יחול על המצאת כתבי בי-דין לפי תקנות ההמצאה, ובלבד שאין בכך דבר שאינו מתיישב עם חוק האזרחות, עם תקנות ההמצאה או עם תקנות אחרות אשר הותקנו לפי חוק האזרחות. על-מנת לסבר את האוזן אמנה שלוש תקנות מתוך תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) אשר עשוי להיות בהן צורך - תקנה 38 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) שעניינה שינוי מועדים; תקנה 39 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) שעניינה חישוב מועדים; תקנה 44 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) שעניינה תקופת פגרה.

תקנות סדר הדין האזרחי - מוצע כי תקנות סדר הדין האזרחי לא יחולו על המצאת כתבי בי-דין לפי תקנות ההמצאה אלא בעניין שלא הוסדר בתקנות ההמצאה או בתקנות אחרות לפי חוק האזרחות, ובתנאי שהתקיימו שלושת התנאים הבאים - (1) הדבר דרוש לצורך הכרעה בבקשה לביטול אזרחות; (2) אין בכך דבר שאינו מתיישב עם חוק האזרחות, עם חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, עם תקנות ההמצאה, עם תקנות אחרות אשר הותקנו לפי חוק האזרחות, עם תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) או עם מהות ההליך המנהלי; (3) אין בכך כדי לפגום בקיום ההליך באופן הוגן ויעיל.

כך או כך לפני שבית המשפט מחליט לנהוג לפי תקנות סדר הדין האזרחי עליו לתת לבעלי הדין הזדמנות להשמיע את טענותיהם בנוגע לכך.

אציין כי הוראה דומה קיימת בפרק העתירה המינהלית בתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) וראה לעניין זה תקנה 20 לתקנות אלה; וכן בתקנות האזרחות (סדרי הדין בבקשה לביטול אזרחות), התשע"ז-2017 וראה לעניין זה תקנה 13 לתקנות אלה.

### סוף דבר

16. מכתב זה הציג לבקשתך את הרקע לתקנות ההמצאה ואת ההסדר המוצע בהן; עם קבלתו אצלכם - אודה על תיאום ישיבה של ועדת הפנים והגנת הסביבה בעניין תקנות ההמצאה לצורך אישורן כנדרש בדין.

בברכה,  
מרגנית לוי

עוזרת ראשית (ייעוץ וחקיקה)

העתק:

דני חורין, ממונה בכיר (ייעוץ וחקיקה), משרד המשפטים  
מורן שניידר, עוזרת לשרה, משרד המשפטים