

בג"ץ 2651/09

קבוע ליום 1.11.2010

בפני כב' השופטים לוי, נאור ודנציגר

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד עודד פלר ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טלפון: 03-5608185; פקס: 03-5608165
דוא"ל: oded@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיב: שר הפנים

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

עיקרי טיעון מטעם העותרת

רובה ככולה של תשובת המשיב לעתירה מיוסדת על טענות, שנפרסו בכתבי טענותיו הקודמים. עמדת העותרת נפרסה אף היא בכתבי הטענות, שהוגשו מטעמה, ויש בהם לפרט בהרחבה את טענות העותרת ולהשיב לטענות המשיב. משום כך, העותרת לא ראתה לשוב ולהרחיב בעיקרי טיעוניה בעניינים שהובאו זה מכבר בפני בית המשפט הנכבד. בית המשפט הנכבד מתבקש לראות בכתבי הטענות שלהלן, על אסמכתאותיהם וצרופותיהם, חלק בלתי נפרד מעיקרי טיעוניה של העותרת:

א. כתב העתירה מיום 24.3.2009;

ב. תגובה מטעם העותרת לתגובה מטעם המשיב מיום 31.5.2009;

ג. תגובה מטעם העותרת להודעה המשלימה מטעם המשיב מיום 12.11.2009.

במסמך זה תבקש העותרת אך לעדכן בדבר ההתפתחויות, שחלו מאז ניתן צו על תנאי – התפתחויות שאין בהן לשנות מן העתירה ומן המבוקש בה. נזכיר, כי הצו על תנאי בעתירה זו ניתן לאחר הודעתו של המשיב, כי יפעל להפחתת שיעור האגרה ב-250 ש"ח, תוך הותרת רכיב הקנס שבאגרה נשוא

העתירה, וכל זאת בהוראת שעה. בפועל, הפחית המשיב את שיעור האגרה ב-350 ש"ח, תוך הותרת רכיב הקנס, ואף זאת בהוראת שעה. המחלוקת נותרה, אם כן, בעינה.

להלן השתלשלות האירועים:

1. מאז ראשית ההליך טען המשיב, כי האגרות נשוא עתירה זו – המשתלמות עבור דרכון במקום דרכון שנגנב, אבד, הושחת או שונה בנוסף לאגרה המשולמת ברגיל – כוללות שני רכיבים: רכיב הנוגע לשירות הניתן, ורכיב עונשי, כלומר - קנס.
2. בדין שהתקיים ביום 12.10.2009 הבהיר בית המשפט הנכבד (כב' השופטים נאור, רובינשטיין ומלצר), כי אגרות אינן יכולות לכלול רכיב עונשי. למשיב ניתנה אפשרות למסור הודעה משלימה מטעמו בתוך 21 ימים, "לפני החלטה האם ליתן צו על תנאי אם לאו".
3. בהודעתו המשלימה מיום 3.11.2009 מסר המשיב, כי בכוונתו לפעול לתיקון התקנות ולהפחית את שיעור תוספת האגרה ב-250 ₪, כך שהאגרה הנוספת תעמוד על סך 500 ₪ במקום 750 ₪, ובפועל האגרה שתשולם עבור דרכון חדש בנסיבות אלה (אגרה "רגילה" עבור דרכון בתוספת "התוספת") תעמוד על סך 750 ₪ במקום 1,000 ₪.
4. עם זאת, המשיב הדגיש בהודעתו, כי לא ויתר על רכיב הקנס באגרה הנוספת. נהפוך הוא; המשיב דבק בעמדתו המשפטית, שהובאה בתגובתו לעתירה, ולפיה בגביית קנסות בחסות אגרות "אין כל פגם חוקי". לשיטתו, "תיקון התקנות, ככל שיאושר, אך מחזק ומבסס מסקנה זו". זאת ועוד, ההפחתה, נטען, אינה אלא "לתקופת ניסיון של שנה, שלאחריה ייבחן הנושא שנית".
5. העותרת הגיבה לדברים ביום 12.11.2009, והזכירה כי העתירה אינה מתמקדת בשיעור האגרה דווקא (שיוותר גבוה ובלתי פרופורציונאלי לשירות החיוני גם לאחר תיקון התקנות), כי אם בחוסר סמכותה של הרשות המבצעת להטיל קנסות בלבוש של אגרות, ולהגביל על ידי כך מימושו של חירויות יסוד חוקתיות. המחלוקת בעניין זה נותרה בעינה.
6. על רקע דברים אלה ניתן ביום 23.11.2009 צו על תנאי. בית המשפט הנכבד הורה למשיב להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטלו פרט 10 ופרט 11 לתוספת לתקנות הדרכונים, התש"ס-1980.
7. ביום 30.12.2009 התקיים בוועדת הכספים של הכנסת דיון בבקשתו של המשיב לתקן את התקנות כהוראת שעה, וזאת כפי שנמסר לבית המשפט הנכבד בטרם ניתן צו על תנאי. כלומר, כפי שנמסר לבית המשפט, המשיב ביקש לקבוע, כי שיעור תוספת האגרה – כלומר, הקנס – יופחת ב-250 ₪ במסגרת הוראת שעה.

העתק פנייתו של המשיב ליו"ר ועדת הכספים מצ"ב ומסומן א'.

8. העותרת לקחה חלק בדיון, והיא אף הקדימה ופנתה בכתב ליו"ר ועדת הכספים. העותרת פרטה במכתבה את עמדתה, עדכנה בדבר ההליך המתנהל בפני בית משפט נכבד זה, ואף עמדה על אי דיוקים בפנייתו של המשיב ליו"ר הוועדה, באשר להליך זה ולעמדת בית המשפט הנכבד.

העתק מכתבה של העותרת ליו"ר ועדת הכספים מצ"ב ומסומן ב'.

9. בדיון סרבה הוועדה לאשר את בקשתו של המשיב הן מן הטעם שמדובר בקנס, והן מן הטעם שהקנס לא יבוטל אלא יופחת בהוראת שעה. יו"ר הוועדה, חה"כ משה גפני, אמר, כי אם הקנס לא יבוטל, ואם המשיב לא יחזור בו מהוראת השעה, העניין יוכרע על ידי בית משפט נכבד זה במסגרת עתירה זו. כדברי יו"ר הוועדה: "זאת הרי עתירה לבג"ץ כי אחרת הם לא היו מתעוררים לעניין הזה, ובג"ץ יכול לפסוק כל פסיקה שהיא. [...] אם הם לא יחזרו עם תשובה, יש בית משפט [...]".

לפרוטוקול הדיון ר':

www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2009-12-30.html

10. הדיון התחדש ביום 15.3.2010. זו הפעם ביקש המשיב, כי שיעור תוספת האגרה יופחת לא ב-250 ש"ח, כי אם ב-350 ש"ח (כך שהתוספת תעמוד על סך 400 ש"ח והסכום הכללי על סך 650 ש"ח). זאת, במסגרת הוראת שעה עד ליום 31.12.2011 (אז תשוב התוספת לעמוד על סך 750 ש"ח והסכום הכללי – על 1,000 ש"ח).

11. כיוון שוועדת הכספים אינה מוסמכת לבטל את התקנות כליל, אלא אך לאשר או לדחות את בקשת המשיב, אף נציג העותרת, הח"מ, תמך בדיון בהפחתת שיעור האגרה כדי להקל על אזרחי ישראל שמבקשים לקבל דרכונים בנסיבות נשוא העתירה, וזאת על מנת שלא יאלצו להוסיף ולשלם סך 1,000 ש"ח עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירה. ואולם, בה בעת הזכיר נציג העותרת, כי אף שבקשת המשיב תאושר – במטרה להקל על אזרחי ישראל – אגרה זו עודנה קנס, שגבייתו אסורה, והדבר הוכר על ידי הוועדה.

12. הוועדה אישרה את בקשת המשיב, בציינה כי בנסיבות העניין מדובר בפשרה. "האגודה לזכויות האזרח עתרה לבג"ץ ואני משבח אתכם על כך [...]", אמר בסיכום הדיון יו"ר הוועדה, חה"כ משה גפני, והוסיף, כי המשיב "לא בא בידיים נקיות. הוא גם חשש מהבג"ץ וגם חשש מהוועדה [...]".

לפרוקטול הדין ר':

www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2010-03-15-02.html

13. אם כן, נוכח התעקשותו של המשיב על הקנס, הוועדה – שביקשה להקל על אזרחי ישראל – נאלצה להסכים לבקשה לתקן את התקנות, ואפילו כהוראת שעה, וזאת על מנת להפחית את שיעור הקנס. הוועדה עשתה כן כ"פשרה" ביודעה שמדובר בקנס שגבייתו אסורה. כאמור, הוועדה היתה מודעת בדיוניה להליך שמתקיים בפני בית המשפט הנכבד, ולא הביעה כל הסתייגות מכך שבית המשפט הנכבד יתערב בתקנות ויבטל את הקנס. נהפוך הוא.

14. נזכיר, כי בעמדתו בפני וועדת הכספים ובתשובתו לעתירה עמד המשיב על כך שהאגרות נשוא העתירה – בין בשיעורן עד לפקיעת הוראת השעה, ובין בשיעורן הרגיל – כוללות רכיב קנס, וכי עמדתו המשפטית הינה שהוא רשאי לגבות קנס זה.

העותרת תבקש, משום כך, כי בית המשפט הנכבד יעשה את הצו למוחלט.

עודד פלר

עודד פלר, עו"ד

ב"כ העותרת

28 באוקטובר 2010



סגן ראש הממשלה
וישראל הפנים

2. תקנות הדרכונים (הוראת שעה) (מס' 2), התשי"ע - 2009 - הפחתת תוספת האגרה המשולמת

בניו חנפיקת גוסמך נסיעה במקום מסמך שאבד, נגנב או הושחת;

בהתאם לתקנות הדרכונים האגרה עבור הנפקת דרכון חזש הינה 250 ש"ח. במסגרת תיקוני האגרות בתקנות הדרכונים, כמתואר לעיל, נקבע כי תוספת האגרה שתשלום עבור דרכון חזש במקום דרכון שאבד, נגנב או הושחת תעמוד על 750 ש"ח. היינו התשלום הינו פי ארבע (1000 ש"ח). טרם התיקון נגבה כפל תשלום במצבים אלה (500 ש"ח). בהתאמה תוקנו גם תוספות האגרה עבור דרכון לקטין ותעודת מעבר.

אף שהתיקון המוצע הביא להפחתה משמעותית במספר הדיווחים על אבזן או גניבה של דרכונים ישראלים, מדובר בהכבדה גדולה על אזרחי ישראל, ולפיכך מבוקש כי תופחת תוספת האגרה שתשלום עבור דרכון שאבד, נגנב או הושחת לסכום של 500 ש"ח, היינו תשלום פי שלוש (750 ש"ח), ובהתאמה גם לדרכון לקטין ותעודת מעבר.

בנוסף, במסגרת דיון בעתירה שהוגשה לבית המשפט העליון בנושא זה בית המשפט היה נכון לקבל את הטיעון לפיו ניתן לשלב אלמנטים של הרתעה בקביעת אגרות, מעבר להיבטים של תשומות עבודה נדרשות, אולם השינוי בתוספת האגרה שנקבע מלמד לגישתו של בית המשפט על העברת עיקר המגמה לנושא ההרתעה, דבר שאינו מתאים לאגרה. בהתאם לכך המליץ בית המשפט לשקול אפשרות להפחתת גובה תוספת האגרה במקרים אלה. בשלב זה מוצע להפחית את גובה התוספת לאגרה לתקופת ניסיון של שנה כהוראת שעה, על מנת לבחון את המשך היעילות של תוספת זו על אף ההפחתה.

ביום 11.11.09 אישר שר האוצר את התיקונים המבוקשים בהתאם לסעיף 39 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985, וזאת לאחר קבלת המלצת ועדת האגרות הבינמשרדית (האישור הועבר למשרדנו ביום 16.12.09). מצורף אישור שך האוצר.

על פי סעיף 1(ב) לחוק יסוד: משק המדינה נדרש אישור ועדת הכספים לתיקונים המבוקשים. אבקשך להעלות בדחיפות על סדר היום של הוועדה את התיקונים המצורפים לצורך קבלת אישור הוועדה.

מכבוד רב,
אליהו ישי

רחוב קפלן 2, קרית בן גוריון, ירושלים 91950 טלפון: 02-6701400 פקס: 02-5666376



סגן ראש הממשלה
ושר הפנים

תקנות הדרכונים (הוראת שעה), תשי"ע-2009

Handwritten signature/initials

בתוקף סמכותי לפי סעיף 10 לחוק הדרכונים, התשי"ב - 1952¹, באישור שר האוצר לפי סעיף 39ב לחוק יסודות התקציב, התשמי"ה-1985² ובאישור ועדת הכספים של הכנסת לפי סעיף 1(ב) לחוק - יסוד: משק המדינה³, אני מתקין תקנות אלה:

- הוראת שעה**
1. על אף האמור בתקנה 7 לתקנות הדרכונים, התשי"ט - 1980⁴ (להלן - התקנות העיקריות), סכומי האגרות הנקובים בתוספת לתקנות העיקריות, לא יעלו לפי התקנה האמורה ביום ט"ו בטבת התשי"ע (1 בינואר 2010).

במנחם רב,

אליהו ישי

התשי"ע _____

(2009)

(חמ 692-3)

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 260.
² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשנ"א, עמ' 130.
³ ס"ח התשל"ח, עמ' 206; התשמ"ב, עמ' 107.
⁴ ק"ת התשי"ט, עמ' 1510; התשס"ו, עמ' 302; התשס"ז, עמ' 247 ו- 483.



סגן ראש הממשלה
ושר הפנים

תקנות הדרכונים (חוראת שעה) (מס' 2), התשי"ע-2009

בתוקף סמכותי לפי סעיף 10 לחוק הדרכונים, התשי"ב - 1952¹, באישור שר האוצר לפי סעיף 39ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985², ובאישור ועדת הכספים של הכנסת לפי סעיף 1(ב) לחוק יסוד: משק המדינה³, אני מתקין תקנות אלה:

1. תיקון התוספת לתוספת לתקנות הדרכונים, התשי"ט - 1980⁴.

(1) בפרט 10 -

(א) בפסקה (א), במקום "תוספת של 750" יבוא "תוספת של 500";

(ב) בפסקה (ב), במקום "תוספת של 375" יבוא "תוספת של 250";

(2) בפרט 11(א) ו-(ב), במקום "תוספת של 375" יבוא "תוספת של 250".

2. תקנות אלה יעמדו בתוקפן עד יום כד' בטבת התשע"א (31 בדצמבר 2010).

בכבוד רב,

אליהו ישי

התשי"ע _____

(2009) _____
(חזמ 692-3)

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 260.

² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשנ"א, עמ' 130.

³ ס"ח התשל"ה, עמ' 206; התשנ"ב, עמ' 107.

⁴ ק"ת התשי"ט, עמ' 1510; התשס"ח, עמ' 302; התשס"ט, עמ' 247; עמ' 483 ועמ' _____.

7

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



28 בדצמבר 2009

לכבוד
חה"כ משה גפני
יו"ר ועדת הכספים
הכנסת

שלום רב,

הנדון: גבייה שלא כדין של אגרות עבור מסמכי נסיעה --
דין בתקנות הדרכונים (הוראת שעה) (מס' 2), התש"ע-2009

ביום 30.12.2009 עתידה ועדת הכספים לדון בבקשת שר הפנים לאשר את התקנות שבנדון. על פי התקנות יתוקנו פרט 10 ופרט 11 לתוספת לתקנות הדרכונים, התשי"ם-1980, בהם נקבע שיעור האגרות הנגבות עבור מסמכי נסיעה במקרים שבהם מסמך הנסיעה הקודם נגנב, אבד, הושמד, הושחת או שונה. האגרה לדרכון לבגיר בנסיבות אלה תועמד על סך 750 ש"ח במקום 1,000 ש"ח.

המדובר בתיקון לתקנות, שאושרו על ידי הוועדה ביום 27.10.2008. התקנות אושרו ללא שהוועדה נתנה דעתה לכך, שאין מדובר באגרות, הנגבות עבור שירותים, כי אם בקנס, שתכליתו הינה הרתעתית.

בעקבות פרסומן של התקנות עתרנו לבג"ץ (בג"ץ 2651/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים). בעתירה התבקש בית המשפט להורות על ביטולם של פרט 10 ופרט 11 לתוספת לתקנות הדרכונים, וזאת משום העדר סמכות להטיל קנסות בלבוש של אגרות. אין להקל ראש, חלילה, בחשיבות השמירה על מסמכי נסיעה, ואולם תהא המטרה שמבקש שר הפנים להשיג ראויה ככל שתהא, עליו לפעול להשגתה במסגרת החוק בלבד, ודאי וודאי שעה שהפגיעה בגינה הינה בחירות התנועה ובזכות לצאת מן הארץ, המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כל עוד לא הוכר אבדן דרכון כעבירה פלילית או כעבירה מינהלית אין שר הפנים ראשי להטיל בגינו קנסות. סמכות לגבות אגרות אינה סמכות להעניש ולהרתיע.

בתגובתו לעתירה הודה שר הפנים, כי באגרות מגולם רכיב הרתעתית. בדיון שהתקיים בעתירה ביום 12.10.2009 ביקש בית המשפט משר הפנים לשקול לוותר על רכיב זה. בתגובה לכך הודיע השר לבג"ץ ביום 3.11.2009 על כוונתו לפעול להפחית את שיעור האגרות (כאמור בבקשתו כעת לוועדה), וזאת לתקופת ניסיון של שנה, שלאחריה ייבחן הנושא בשנית. שר הפנים הדגיש בהודעתו לבית המשפט, כי לא ויתר על רכיב הקנס באגרות, וכי תיקון התקנות אך יחזק ויבסס מסקנה זו.

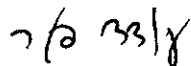
בעקבות הודעה זו של שר הפנים לבית המשפט ניתן ביום 23.11.2009 צו על תנאי. בג"ץ הורה לשר ליתן טעם בתוך 60 ימים מדוע לא יבוטלו פרט 10 ופרט 11 לתוספת לתקנות הדרכונים כליל.

חרף דברים אלה, במכתבו של שר הפנים ליו"ר הוועדה, אליו צורפו התקנות, מציין השר, כי בית המשפט העליון "נכון היה לקבל את הטיעון לפיו ניתן לשלב אלמנטים של הרתעה בקביעת אגרות, מעבר להיבטים של תשומות עבודה נדרשות". כאמור, לדברים אלה אין יסוד. שר הפנים ניסה כוחה של טענה זו בבית המשפט, ובג"ץ השיבו בצו על תנאי.

לנוחות הוועדה מצורפים כתב העתירה; הודעת שר הפנים לבג"ץ על כוונתו להפחית את שיעור האגרות; התגובה שהגשנו בעקבות הודעה זו; והצו על תנאי שנתן בג"ץ.

אם כן, אף שמדובר בהפחתה של שיעור האגרות, הרי שאגרות אלה אינן אלא קנס, והן אסורות בגבייה. על הוועדה לדרוש משר הפנים לבטל את רכיב הקנס באגרות.

בכבוד רב,



עודד פלר, עו"ד

העתקים:

חברות וחברי הוועדה

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדה, הכנסת

עו"ד אורי קידר, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים