

בג"ץ 2651/09



בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

האגודה לזכויות האזרח בישראל
על ידי ב"כ עוה"ד פלר /או אח'
נחלת בנימין 75, תל אביב
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

העותרת

נ ג ד

שר הפנים

על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים

המשיב

טלפון: 02-6466590/701; פקס': 02-6467011

תגובה מטעם המשיב

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 25.3.09 והארכות המועד שניתנו מוגשת בזו תגובה לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים.

1. עניינה של העתירה בדרישת העותרת לפיה יבוטלו פרט 10 ופרט 11 לתוספת לתקנות הדרכונים, התש"ם – 1980 (להלן: "התוספת" ו"תקנות הדרכונים"). בגדרי הבקשה לצו ביניים מבקשת העותרת כי המשיב (להלן: "משרד הפנים") יימנע מלגבות האגרות המנויות בפרט 10 ובפרט 11 לתוספת, עד להכרעה בעתירה.

2. כמפורט בתגובה זו, דין העתירה, כמו גם הבקשה למתן צו ביניים, להידחות.

א. תשתית נורמטיבית

3. נעמוד ראשית על התשתית הנורמטיבית הנדרשת לעתירה.

א(1) הוראות התקנות נושא העתירה

4. בתוספת לתקנות הדרכונים נקבעים שיעורי האגרה שיש לשלם עבור בקשות לשירות בקשר לתקנות הדרכונים (ראו תקנה 7 והתוספת לתקנות הדרכונים).

5. התוספת לתקנות הדרכונים הוחלפה לאחרונה בגדרי תקנות הדרכונים (תיקון), התשס"ט – 2008 (ק"ת 247 – ראו נספח 2/ע), אשר נכנסו לתוקפן ביום 1.1.09 (להלן: "תיקון תשס"ט").

6. פרט 10 ופרט 11 לתוספת – בנוסחם לאחר תיקון תשס"ט – קובעים את התוספת לאגרה שיש לשלם מקום בו מתבקש מסמך נסיעה (לבגיר או לקטין) במקום "מסמך נסיעה שנגנב, אבד, הושמד, הושחת או שונה", כדלקמן:

10. מסמך נסיעה לבגיר במקום מסמך נסיעה שנגנב, אבד, הושמד, הושחת או שונה –
 (א) כשמסמך הנסיעה הקודם היה דרכון או תעודת מעבר לפי סעיף 2(ב)(1) לחוק תוספת של 750 [ש"ח]
 (ב) כשמסמך הנסיעה הקודם היה תעודת מעבר לפי סעיף 2(ב)(2) לחוק תוספת של 375 [ש"ח]
 11. מסמך נסיעה לקטין במקום מסמך נסיעה שנגנב, אבד, הושמד, הושחת או שונה –
 (א) כשמסמך הנסיעה הקודם היה דרכון או תעודת מעבר לפי סעיף 2(ב)(1) לחוק תוספת של 375 [ש"ח]
 (ב) כשמסמך הנסיעה הקודם היה תעודת מעבר לפי סעיף 2(ב)(2) לחוק תוספת של 375 [ש"ח]

7. התוספת לאגרה האמורה משולמת בנוסף לאגרה המשולמת בגין הנפקת מסמך הנסיעה. שיעורה של אגרת הנפקת דרכון לבגיר הינו בין 170 ל-250 ש"ח (הסכום משתנה בהתאם לאופן ולמועד הגשת הבקשה); שיעורה של אגרת הנפקת דרכון לקטין הינו 125 ש"ח (ראו פרט 1 ופרט 2 לתוספת); שיעורה של אגרת הנפקת תעודת מעבר הינו בין 125 ל-250 ש"ח (ראו פרט 4 ופרט 5 לתוספת).

8. נעיר, כי ההצעה לתיקון התקנות נדונה, כמקובל, על ידי ועדת האגרות הבינמשרדית (להלן: ועדת האגרות), אשר דנה בהצעה ביום 2.3.08 והמליצה על אישורה. בהמשך לכך, אושרה ההצעה על ידי שר האוצר, מכוח סמכותו על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985. נוסף על כך, הועבר התיקון לתקנות הדרכונים לאישור ועדת הכספים של הכנסת. הוועדה דנה בבקשה ביום 27.10.08 וההצעה לשינוי התקנות אושרה פה אחד.

העתק החלטת שר האוצר והחלטת ועדת האגרות מצ"ב כנספח מ/ש 1.
 העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים (מתוך אתר האינטרנט של הכנסת) מצ"ב כנספח מ/ש 2.

9. עוד נציין, להשלמת הרקע הנורמטיבי, כי בנוסח הקודם של התוספת, כפי שנקבע בשנת תשס"ו, נקבעו שיעורי תוספת לאגרה מקום בו התבקשה הנפקת מסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה "שנגב, אבד, הושמד, הושחת או שונה", כדלקמן:

7. מסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה שנגב, אבד, הושמד, הושחת או שונה – תוספת של:
- (1) כשמסמך הנסיעה הקודם היה דרכון או תעודת מעבר לפי סעיף 2(ב)(1) לחוק 220 [ש"ח] 40 [דולר ארה"ב]
- (2) כשמסמך הנסיעה הקודם היה תעודת מעבר לפי סעיף 2(ב)(2) לחוק 75 [ש"ח] 17 [דולר ארה"ב]

א(2) פטור מתשלום התוספת לאגרה

10. בצד הוראות התוספת עליהן עמדנו, קובעות תקנות הדרכונים אפשרות ליתן פטור מתשלום התוספת לאגרה, כדלקמן:

8. (א) השר רשאי לפטור מתשלום אגרה -
- (ב) השר רשאי לפטור אדם מתשלום התוספת לאגרה האמורה בפרט 8 לתוספת אם הוכח להנחת דעתו כי מסמך הנסיעה הקודם שונה בתום לב או שהוא נגב, אבד, הושמד או הושחת מבלי שהיתה רשלנות בשמירת מסמך הנסיעה."

11. תקנה 8(ב) לתקנות הדרכונים מאפשרת, אפוא, מתן פטור מתשלום התוספת לאגרה מקום בו הוכח כי "מסמך הנסיעה הקודם שונה בתום לב או שהוא נגב, אבד, הושמד או הושחת מבלי שהיתה רשלנות בשמירת מסמך הנסיעה". בהתאם לנוהל משרד הפנים הרלוונטי: "נוהל הטיפול בבקשה למסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה שאבד/נגב/הושחת" (להלן: "הנוהל"). הסמכות לפטור מתשלום התוספת לאגרה כאמור מוענקת למנהלי לשכות מנהל האוכלוסין או לסגניהם (סעיף ג.1.5 לנוהל).

העתק נוהל משרד הפנים מצ"ב כנספח מ/ש/3.

12. בנוהל מפורטים מקרים שכיחים שונים בהם ניתן לפטור מתשלום התוספת לאגרה. כך יהיה, למשל, במקרה של פריצה לבית; פריצה למשרד או סוכנות נסיעות; נסיבות של כוח עליון כדוגמת שריפת בית, התפוצצות מבנה מגורים, פעולות איבה, שטפונות, אסונות טבע, רעידת אדמה, תאונת דרכים, תאונת מטוס, תאונת שיט וכליוב' (ראו הדוגמאות בסעיף ג.8 לנוהל). מאידך, מקום בו המבקש התרשל בשמירה על הדרכון (למשל, השאיר את הדרכון ברכב; נשא את הדרכון בתיק ולא צמוד לגופו) לא יינתן הפטור (ראו סעיף ג.8.4 לנוהל). בהתאם להוראות הנוהל, החלטת מנהל הלשכה או סגנו ניתנת לערעור לפני ממונה מרשם ודרכונים במשרד הפנים (סעיף ג.9 לנוהל).

13. במאמר מוסגר נציין – והגם כי הדבר חורג ממסגרת הדיון בעתירה הנוכחית – כי בנוסף לאפשרות לפטור מתשלום התוספת לאגרה, ניתן לפטור גם מעצם תשלום האגרה בעד הנפקת מסמך הנסיעה. פטור כאמור יינתן, בין היתר, בנסיבות המנויות בתקנה 8(א)(4) לתקנות הדרכונים, כאשר הוכיח המבקש כי מסמך הנסיעה "נלקח ממנו או הושמד או הושחת בנסיבות של כוח עליון שלא היתה לו שליטה עליהן ולא היתה בידו אפשרות למנען".

ב. עמדת משרד הפנים

14. להלן תוצג עמדת משרד הפנים לעתירה. נעמוד בראשית הדברים על הרקע לתיקון תשס"ט. כפי שיוסבר ברקע התיקון שתי מגמות עיקריות: **האחת**, עדכון והתאמה של שיעור האגרה הנגבית בגין שירותים שונים שמעניקה רשות האוכלוסין, הגירה ומעברי גבול, ובפרט – בהתייחס לשירות נושא העתירה. בהקשר זה נעמוד על ההבדל בתהליך הנפקת מסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה "תקיין", לעומת הנפקת מסמך נסיעה במקום וחלף מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת (ראו פרק ב(1) להלן); **השנייה**, ניסיון להתמודד עם עלייה נמשכת בשיעור המקרים של הנפקות דרכון במקום דרכון שאבד/נגנב/הושחת (ראו פרק ב(2) להלן). נוכח אלה, וכפי שיוסבר, התוספת לאגרה נושא ההליכים הינה בבחינת "אגרה" כמשמעות המונח בדיני המס, ואין כל פגם משפטי בגבייתה (פרק ב(3) להלן).

ב(1) על הרקע לתיקון תשס"ט ועל ההבדל בטיפול בין הבקשות השונות להנפקת מסמך נסיעה

15. בבסיס תיקון תשס"ט עבודת מטה שנערכה ברשות האוכלוסין, הגירה ומעברי הגבול, בגדרה נערכת בחינה מחודשת של גביית האגרות בעבור שירותים שונים הניתנים על ידי הרשות (חלקם בנושאים שאינם נוגעים לעתירה שבנדון). הבחינה העלתה כי בחלק מן התחומים נושא גביית האגרות דורש רענון ושינוי, ובין היתר, כי נדרש עדכון של הסכומים הנגבים עבור השירותים השונים (ונפנה בהקשר זה לתשובת הלשכה המשפטית למשרד הפנים – נספח ע'8).

16. בין היתר, נמצא כי יש לקחת בחשבון את העבודה לה נדרשים פקידי הרשות במקרים אלה, ובכלל זה, בעת הגשת בקשה להנפקת מסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת, לצורך קביעת שיעור אגרה חדש ההולם את היקף העבודה לה נדרשים פקידי הרשות.

17. בהקשר זה נבקש לעמוד על הליך חידוש הדרכון מקום בו מתבקשת הנפקת דרכון לעומת ההליך הנדרש מקום בו מתבקשת הנפקת דרכון במקום וחלף דרכון "שנגנב, אבד, הושמד, הושחת או שונה". כפי שיוסבר להלן, במקרה האחרון נערכת בדיקה מקפת

באופן משמעותי, שהינה מורכבת ומסורבלת יותר, וכרוכה בעלויות ובתשומות רבות יותר. משום כך, בין היתר, הוחלט על עדכון סכום התוספת לאגרה, כמבואר.

18. הטיפול בבקשה לחידוש דרכון מקום בו המבקש אוחז את דרכונו הקודם הנמצא במצב תקין, הינו קצר ויעיל. ראשית לכול, אין צורך בהתייצבות אישית של מגיש הבקשה בלשכת מנהל האוכלוסין, ובידו להגיש את הבקשה באמצעות הדואר, באופן המאפשר לטפל בה שלא בשעות קבלת הקהל.

19. ככל הנוגע לתהליך הבדיקה, הרי כאשר מדובר בדרכון תקין, נערכת בדיקה כי הדרכון הישן אינו מזויף (וזאת על ידי בדיקה כי מספרו הסידורי של הדרכון הינו זה המופיע במערכת הממוחשבת של משרד הפנים); כי במערכת המחשב אין הגבלות על חידוש הדרכון; כי קיים מתאם בין הנתונים המופיעים בדרכון לבין הנתונים שבמערכת המחשב וכי התמונה שבדרכון (הישן) תואמת את התמונה שצורפה לבקשה להנפקת הדרכון החדש. כן נבדק כי שולמה האגרה. אם הבקשה עומדת בדרישות האמורות, מונפק מיידית דרכון חדש. מבחינת עבודת פקיד, מדובר בבדיקה קצרה, הנמשכת מספר דקות.

20. יוער לשלמות התמונה, כי לעיתים קיימים חוסרים או אי התאמות בבקשות המועברות (למשל, טעות ברישום פרטים שונים; אי תשלום אגרה וכיו"ב). במקרים כאמור (שהינם מעטים ביחס) מתבצע בירור לצורך השלמת החסר. במקרים רבים די בבירור טלפוני קצר כדי לאפשר את השלמת הטיפול בבקשה, ורק במיעוט מן המקרים יש צורך לבקש ממגיש הבקשה לגשת ללשכת מנהל האוכלוסין לצורך השלמת הטיפול.

21. עם הנפקת הדרכון החדש הוא נשלח למבקש בדואר, ובכך מסתיים הטיפול בבקשה. טופס הבקשה עצמו מתויק בלשכה בקלסר נפרד בו מתויקות כלל הבקשות המוגשות (אך לא בתיקו האישי של המבקש), ונגרס לאחר מספר שנים. בהקשר זה נדגיש, כי בשונה מן הנתען בעתירה (ראו סעיף 14(א) לכתב העתירה), במקרה של בקשה לחידוש דרכון במקום דרכון תקין, לא נעשה שימוש בתיק האישי הפיזי של המבקש. למעשה, בתיק האישי הפיזי אין כל אזכור להגשת הבקשה לקבלת דרכון חדש.

22. לאחר שעמדנו על הליך הטיפול בבקשה לחידוש דרכון, נסקור כעת את הליך הטיפול בבקשה להוצאת דרכון חדש במקום וחלף דרכון שאבד/נגנב/הושחת.

23. כפי שהוסבר, הגשת בקשה כאמור מחייבת נוכחות אישית של המבקש בלשכה (ראו סעיף ב.1 לנוהל). עוד נציין, כי לפי סעיף 6ג לחוק הדרכונים, התשי"ב – 1952 (להלן: חוק הדרכונים) מי שאיבד דרכון או תעודת מעבר מחויב למסור על כך הצהרה תוך זמן סביר ללשכת מנהל האוכלוסין (וכאשר הדבר אירע מחוץ לישראל, למסור הצהרה כאמור לנציגות הדיפלומטית או הקונסולרית הקרובה).

24. מעבר לכך, הליך הנפקת דרכון במקום וחלף דרכון שאבד/נגנב/הושחת מחייב הליך טיפול קפדני יותר. הדברים יפים הן לעניין עבודת הפקיד המטפל מול המבקש, והן לעבודתו המשרדית של הפקיד לצורך מתן השירות למבקש.
25. כך – מקום בו מוגשת בקשה לדרכון במקום דרכון שאבד/נגנב/הושחת מחייב הטיפול בבקשה את המצאת התיק האישי הפיזי של המבקש. מדובר בתיק פיזי שאינו ממוחשב, הנפתח עבור כל אזרח או תושב בלשכה בה נרשם, ובו מתויקים מסמכים שונים בעלי חשיבות. בנוסף, מכיוון שאזרחים ותושבים מעתיקים את כתובתם לעיתים, לא מן הנמנע כי התיק האישי אינו נמצא בארכיב הלשכה בה הוגשה הבקשה החדשה, ולכן נדרשת העברתו מלשכה אחרת (יובהר, כי עם שינוי כתובת, התיק אינו מועבר "באופן אוטומאטי" אלא רק אם הוא נדרש לצורך מסוים). דבר זה כמובן מחייב תשומות וכרוך בעלויות (וראו לשאלת שירותים המחייבים היזקקות לתיק האישי: בג"צ 6884/01 עתיק שר הפנים (לא פורסם, 16.12.02)).
26. מקום בו דרכון אבד או נגנב (וכן במקרים שונים של דרכון שהושחת) מתעורר, מטבע הדברים, חשש ל"גניבת זהות", קרי – כי הבקשה מוגשת עבור אדם אחר מזה שהדרכון רשום על שמו. חשש זה מחייב עריכת תחקור בהתייחס לזהותו של המבקש. בגדרי תחקור כאמור נבחנת, בין היתר, "הצלבה" של הנתונים שמוסר המבקש בראיון עמו, עם נתונים במערכת הממוחשבת ועם נתונים בתיק הפיזי. מדובר בבחינה ארוכה ביחס, המחייבת השקעת תשומות רבה מצד הפקיד המטפל.
27. נוסף על כך, ובין היתר, כדי לבטל את החשש מ"גניבת זהות", נערכת בחינה של נסיבות אובדן/גניבת/השחתת הדרכון. המבקש נדרש להציג אסמכתאות מתאימות בהתייחס לנסיבות האירוע הנטען (כדוגמת, אישור משטרה מתאים; אישורים מחברת ביטוח; אישור מקונסוליה אם האירוע התרחש מחוץ לישראל; אישור כיבוי אש ויוצא בזה). בנוסף, ככל שאירע בעבר אירוע נוסף של הנפקת דרכון במקום דרכון שאבד/נגנב/הושחת, נבחנות נסיבות אותו אירוע (או אירועים), אשר הנתונים אודותיו מצויים בתיק האישי הפיזי.
28. זאת ועוד: בחינת אירועים קודמים של בקשות להנפקת מסמך נסיעה במקום וחלף מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת מתחייבת נוכח הוראות הנוהל. בהתאם להוראות הנוהל, ההחלטה איזה מסמך נסיעה להנפיק במקום מסמך נסיעה שנגנב/אבד/הושחת מתבססת, בין היתר, על ההיסטוריה של המבקש, ובכלל זה, אם הגיש בעבר בקשה כאמור, ומה היו הנסיבות (ראו סעיף 4 בדף 2 לנוהל). מכאן צורך נוסף בעיון בתיקו האישי הפיזי של המבקש, כמו גם בתיוק הבקשה בתיק האישי הפיזי. נעיר, כי ככל שהמבקש משיג על ההחלטה בדבר מסמך הנסיעה שיונפק לו, הדבר עובר להכרעת מנהל הלשכה (ראו פסקה ג.4.11 לנוהל).

29. להשלמת התמונה נציין עוד, כי במקרה בו מדובר בדרכון שהושחת (שבהתאם לנוהל הינו גם דרכון ששונה או שהושמד בנסיבות שאינן תלויות בבעליו – ראו סעיף 2.1 ו-2.2 לנוהל) יכול ומקצת ההיבטים עליהם עמדנו יהיו בעלי חשיבות משנית. הטעם לכך, כי בחלק מן המקרים (אך לא בכלם, כאמור) הדרכון המושחת נמצא בידי בעליו. במקרה שכזה, כאשר הדרכון הישן נמצא בידי המבקש, יכול ולא יעלה חשש ל"גניבת זהות". עם זאת, ככל שהשחתה הינה בעמודים הכוללים את הפרטים המזהים של המבקש, החשש האמור עומד בעינו. באופן דומה, עלול לקום חשש כי ההשחתה נועדה להביא ל"העלמת" פרטים אחרים בדרכון (כגון סירובי כניסה למדינות שונות). כך או אחרת, תהליך העבודה עליו עמדנו אינו שונה מקום בו מדובר בדרכון שהושחת, גם אם זה נמצא בידי בעליו, אלא שלעיתים – נוכח האמור לעיל – מידת השכנוע לה נדרש פקיד משרד הפנים נמוכה ביחס.

30. מן האמור עולה כי הטיפול בבקשה להנפקת דרכון במקום וחלף דרכון שאבד/נגנב/הושחת שונה באופן מהותי מזה שנדרש בבקשה להנפקת דרכון במקום דרכון תקין.

31. כפי שהוסבר, במקרה של הנפקת דרכון במקום דרכון תקין, הליך הטיפול הינו קצר ופשוט, נמשך מספר דקות. **מאידיך, הטיפול בבקשה להנפקת דרכון במקום וחלף דרכון שאבד/נגנב/הושחת מחייב נוכחות אישית בלשכה, דורש משאבי כוח אדם ניכרים יותר, וכרוך בתשומות ועלויות רבות יותר.** למעשה, ניתן לומר כי לפנינו שני שירותים שונים הנבחנים זה מזה.

32. עוד נדגיש, כי מקום בו מדובר בהנפקת דרכון במקום וחלף דרכון שאבד/נגנב/הושחת, **נדרשת נוכחות אישית של המבקש בלשכה.** בשונה מכך, במקרה של דרכון תקין, ניתן להגיש את הבקשה "מרחוק" ללא נוכחות אישית. בכך ניתן לטפל בבקשה שלא בשעות קבלת הקהל, באופן שמאפשר את ניצול משאבי כוח האדם באופן יעיל, ומקל על העומס בלשכות מינהל האוכלוסין בשעות קבלת הקהל. בהקשר זה יודגש, כי משרד הפנים רואה חשיבות רבה בניית פונים להגשת בקשות "מרחוק" שלא באמצעות התייצבות בלשכה. כך למשל, בתיקון תשס"ט נקבעו תעריפים מופחתים למי שמגישים בקשות למסמכי נסיעה שונים באמצעות הדואר (ראו פריטים 1, 3, 4(5), 5(ג) לתוספת). נוסף על כך, לפני כשנה ערך משרד הפנים מבצע במסגרתו נערכה פנייה יזומה לבעלי דרכונים אשר עמדו לפוג בתוך השנה הקרובה, על מנת שיגישו בקשה באמצעות הדואר להנפקת דרכון חדש. המבצע, נעיר, זכה להיענות גבוהה.

העתק מכתב שנשלח לבעלי הדרכונים מצ"ב כנספח מ/ש/4.

ב(2) על הרקע לתיקון תשס"ט – התמודדות עם תופעת גניבת/איבוד/השחתת מסמכי נסיעה

33. כפי שהוסבר, ברקע תיקון תשס"ט – בהקשר הנדון בעתירה – ניסיון להתמודד עם עלייה נמשכת בשיעור המקרים של הנפקות מסמך נסיעה במקום וחלף מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת, אשר נלווית לה (בהקשרים הרלוונטיים) התופעה של מכירת מסמכי נסיעה ישראלים מחוץ לישראל, המביאה לעלייה בזיוף מסמכי נסיעה ישראלים. לתופעות אלו עלולות להיות השלכות בעייתיות, כדוגמת הטלת דרישה על בעלי מסמך נסיעה ישראלי להצטייד בוויזה מראש בעת שהם מבקשים להיכנס למדינות שונות.
34. ואכן, בחינת נתונים מן השנים האחרונות מגלה גרף מתמיד של עלייה בכמות הבקשות להנפקת מסמכי נסיעה במקום מסמכים שנגנבו או אבדו.
35. כך למשל, בשנת 2003 הוגשו 2,636 בקשות להנפקת מסמכי נסיעה במקום מסמכים שנגנבו ואילו בשנת 2008 הוגשו 4,805 בקשות כאמור. בשנת 2003 הוגשו 13,827 בקשות להנפקת מסמכי נסיעה במקום מסמכים שאבדו, ואילו בשנת 2008 הוגשו 23,294 בקשות כאמור.
36. בחינת נתוני הנפקת תעודות הנסיעה בקונסוליות מצביעה על מגמה דומה. בשנת 2007 הנפיקו קונסוליות ישראל 2,798 תעודות נסיעה במקום תעודות שאבדו או נגנבו, ואילו בשנת 2008 הונפקו 3,267 תעודות כאמור – עלייה של 16% לערך. בתקופה זו חלה עליה של 1% בלבד במספר תעודות הנסיעה שהונפקו בקונסוליות (40,489 בשנת 2007 לעומת 40,891 בשנת 2008).
37. נתונים אלה מעוררים דאגה, כאמור, על רקע קיומה של תופעת הסחר בדרכונים ישראלים, אשר בהתאם למידע שבידי משרד הפנים, התגברה בשנים האחרונות. תופעה זו קיימת בעיקר מחוץ לישראל, ובעיקר במספר אזורים במזרח הרחוק. הדברים הגיעו לידי כך שניתנה הנחייה למספר נציגויות ישראל במזרח הרחוק לפיה, מקום בו מוגשת לקונסול הישראלי בקשה להנפקת דרכון במקום וחלף דרכון שאבד, לא יונפק ככלל דרכון חדש, אלא תעודת מעבר בלבד. בהמשך הדברים, נוכח התפשטות התופעה, הוחלט להחיל הנחייה זו בכל נציגויות ישראל, ולדברים ביטוי בפסקה ג.14 לנוהל.
38. נתונים מטרידים אלה עמדו, כאמור, ברקע תיקון תשס"ט, אשר ביקש להתמודד עם התופעה האמורה. וכך הוצגו הדברים ב"דברי ההסבר לשינויים באגרות מינהל האוכלוסין" (ע/4) כדלקמן:

"הסיבה להעלאת שיעור האגרה במקרים של אבדן מסמך נסיעה כמוצע לעיל, היא ריבוי ניכר של מקרי אבדן הדרכון בד בבד עם התרחבות התופעה של מכירת דרכונים ישראלים בחו"ל, המביאה לעלייה בזיוף הדרכונים הישראליים. כך גובר החשש מפני השלכות האפשריות, כמו למשל החשש מכך כי מדינות זרות ידרשו בעתיד

מבלי דרכון ישראלי להצטייד בויזה מראש ולא להסתפק בדרכון הישראלי. לפיכך המגמה היא להחמיר עם מאבדי הדרכונים ולחייבם בתוספת גבוהה יותר בגין הנפקת דרכון חדש".

39. בחינת נתונים מן הרבעון הראשון של שנת 2009 (לעומת הרבעון הראשון של שנת 2008) מלמדת (ולו באופן ראשוני, בשים לב לתקופה הקצרה שחלפה) על יעילותו של התיקון שבוצע. כפי שניתן לראות מן הנתונים שלהלן, יש **ירידה משמעותית** במספר הבקשות להנפקת דרכון במקום וחלף דרכון שאבד/נגנב/הושחת, ולעיתים, אף של **יותר ממחצית או קרוב לכך**:

שנת 2009			שנת 2008			גורל קודם
מרץ	פברואר	ינואר	מרץ	פברואר	ינואר	
922	672	508	1,534	1,108	1,085	אבד
104	67	49	142	105	109	הושחת
210	163	167	307	227	245	נגנב

ב(3) לגוף הנטען

40. חוק הדרכונים מסמיך את שר הפנים להתקין תקנות "בענין האגרות שישולמו בעד שירותים לפי חוק זה". (סעיף 10 לחוק הדרכונים). טענתה העיקרית – ולמעשה היחידה – של העותרת, הינה כי תשלום התוספת לאגרה אינו בבחינת "אגרה". כמבואר להלן, אין בסיס לטענה.

41. המונח "אגרה" הוגדר בפסיקת בית משפט נכבד זה כדלקמן:

"הדיבור 'אגרה' מקובל הוא בתורת המסים. הוא משתרע על מיגוון של תשלומים שאינם מס טהור מחד גיסא ואינם מחיר טהור מאידך גיסא. אגרה נבדלת ממס טהור בכך שהיא משתלמת כתשלום חובה בזיקה עם שירות מסוים שהשלטון נותן לפרט. לעומתו מס טהור נגבה ללא זיקה לשירות מסוים. אגרה נבדלת ממחיר טהור בכך ששיעורה אינו מותנה בערך השירות שבגינו היא ניתנת ... בין שני הקצוות - שבאחד מהם עומד "המס" הטהור ובאחר "המחיר" הטהור - מצויות אגרות מסוגים שונים ומגוונים, מהן קרובות יותר למס טהור (כלומר, הזיקה לשירות נמוכה) ומהן קרובות יותר למחיר טהור (כלומר, הזיקה לערך השירות גבוהה יותר) (דברי השופט – כתוארו אז – א' ברק בע"א 474/89 קריב נ' רשות השידור, פ"ד מו(3) 374, 377).

42. וראו מן העת האחרונה: "ראוי להדגיש כי אגרה משתלמת אומנם כתשלום חובה מתוך זיקה לשירות מסוים שהשלטון מעניק לאזרח, אולם אין הכרח כי שיעורה של האגרה

יהלום את ערך השירות שבגיננו היא מוטלת" (רע"א 6845/06 בנק הפועלים בע"מ נ' טוריאל (לא פורסם, 20.1.09) פסקה 42 לפסק דינו של השופט י' דנציגר).

43. מן המקובץ עולה כי התשלום בגין התוספת לאגרה הינו בבחינת "אגרה" כמשמעות המונח בתחום דיני המס. התשלום מוטל בזיקה לשירות – הנפקת מסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת.
44. ודוק: מן האמור לעיל עולה באופן ברור כי השירות בגינו נגבית התוספת לאגרה, קרי – הנפקת מסמך נסיעה תמורת מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת, שונה באופן מהותי מן השירות שניתן בעת הנפקת מסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה תקין. לפיכך, עוסקים אנו למעשה בשירות נבחן ומובדל, ואין כל פגם בגביית התוספת לאגרה. למעשה, ניתן לאמור כי עוסקים אנו בשני סוגי שירותים נבדלים: האחד, הנפקת מסמך נסיעה במקום מסמך נסיעה תקין; האחר, הנפקת מסמך נסיעה במקום וחלף מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת. נוכח האמור, אין כל פגם משפטי בגביית אגרה בשיעור שונה בין שני המקרים.
45. ונדגיש, כי כאמור לעיל, האגרה אינה בבחינת "מחיר", כמשמעות המונח בתחום דיני המס. לפיכך, לא נדרש מתאם בין גובה האגרה לעלות השירות, ואין הכרח כי התוספת לאגרה תהיה בשיעור התשומות והעלויות העודפות הנלוות להנפקת מסמך נסיעה במקום וחלף מסמך נסיעה שנגנב/אבד/הושחת.
46. נוכח האמור לעיל, אין בסיס לטענת העותרת כאילו התוספת לאגרה הינה בבחינת קנס. מדובר בגביית אגרה, הנעשית מכוח ההסמכה שבחוק הדרכונים, ואין כל פגם בכך. תוספת זו לאגרה הוטלה, בין היתר, כדי לשקף את העלויות הנלוות לטיפול בבקשה להנפקת מסמך נסיעה במקום וחלף מסמך נסיעה שאבד/נגנב/הושחת. זוהי תכלית פיסקלית מובהקת, הנמצאת בדלת אמות החוק המסמיך.
47. בצד האמור, המשיבים אינם חולקים כי בקביעת שיעור התוספת לאגרה הם ביקשו – בצד התכלית האמורה – להתמודד עם התופעה הבעייתית של אובדן דרכונים, גניבתם והשחתתם, עליה עמדנו לעיל. בכך אין כל פגם, שכן תכלית כאמור – הגם שאינה תכלית פיסקלית ישירה – הינה תכלית לגיטימית ורלוונטית בתחום דיני המס.
48. עמד על כך פרופ' ברק:

"התכלית המונחת ביסוד חקיקת המס היא המטרות, הערכים והאינטרסים שחוק מס נועד להגשים. במעגל קרוב המטרה היא הבטחת הכנסה לאוצר הרשות הציבורית. זו לרוב המטרה המיידית, אך אין היא המטרה היחידה. מאחורי המטרה המיידית עשויות לעמוד מטרות נוספות בעלות אופי חברתי. מס הוא מכשיר חברתי. באמצעותו נלחמת החברה בתופעות הנתפסות כשליליות. הוא מעודד פעולות שרוצים לעודדן ומרתיע מפני פעולות שרוצים למונען. הוא

מפתח מקורות טבעיים ואנושיים אהרון ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425, 434 (הדגשה נוספה); וראו ציטוט הדברים בע"א 6726/05 הידרולה בע"מ נ' פקיד שומא ות"א 1 (לא פורסם, 5.6.2008), פסקה כ"ב לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין; כן השוו: בג"צ 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומא וחובות, פ"ד לט(2) 77,70.

49. גם פרופ' זמיר בספרו מציין דברים דומים, כך:

"האגרה דומה למחיר במובן זה שהיא משולמת בקשר לשירות מסוים ומיועדת לממן, באופן מלא או חלקי, אותו שירות. ... עם זאת קיים הבדל מהותי בין אגרה לבין מחיר. ראשית, גובה האגרה אינו נקבע על יסוד שיקולי עלות ורווח בלבד. לפעמים מתן השירות כרוך במדיניות חברתית ומדיניות זאת באה לידי ביטוי בהחלטה אם לגבות אגרה בעד השירות, ואם כן – בגובה האגרה" (יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך א 183, הדגשה נוספה).

50. יפים גם דבריו של י" מרזל, רשם ביהמ"ש הנכבד, בהקשר לאגרת בית משפט:

"היחס בין האגרה המשולמת לבין שווי העניין הנדון, אינה אפוא השיקול היחיד שלעניין ומתקין התקנות רשאי ממילא לקיים באמצעות תעריף האגרה שנקבע ושיתת החישוב שביסודו, מטרות רלבנטיות נוספות שלעניין" (בש"א 4248/08 דניאל מקמלאן נ' יעקב מקמילן (לא פורסם, 7.10.08) פסקה 7).

51. יוצא אפוא, כי אין בסיס לטענת העותרת לפיה עוסקים אנו בגביית קנס שלא כדין. אין גם בסיס לטענת השיקולים הזרים שהעלתה העותרת, שכן כמבואר לעיל, בבסיס תיקון תשס"ט עומדות תכליות רלוונטיות ולגיטימיות: האחת, התאמת גובה האגרה לעלות הכרוכה בהנפקת דרכון חדש במקום וחלף דרכון שאבד/נגנב/הושחת. השנייה, התמודדות עם התופעה הבעייתית של ריבוי מקרי אובדן, גניבה והשחתה של דרכונים ישראלים.

52. גם טענת העותרת לפיה מדובר בפגיעה בזכות חוקתית אין כדי לסייע לה. ראשית נדגיש, כי הגם שהעותרת מאזכרת טענה זו, אין היא עותרת לביטול התקנות משום שאינן חוקתיות, אלא טענתה הינה אך ורק כי התקנות בטלות משום שהאגרה הנגבית הינה בבחינת "קנס". העותרת גם אינה מניחה כל תשתית לביסוס טענתה זו. מכל מקום, די אם נציין, כי ככל שהטלת התוספת לאגרה פוגעת בזכות החוקתית לצאת מישראל המעוגנת בסעיף 6(א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הרי נוכח מכלול הנתונים לעיל, עוסקים אנו בפגיעה הנעשית לתכלית ראויה, והינה פגיעה מידתית. לא למותר לציין בהקשר זה את הסדר הפטור מתשלום התוספת לאגרה, עליו עמדנו לעיל (והשוו: בהקשר לטענות בהתייחס לחוקתיות אגרת בית המשפט, החלטות כבוד הרשם מרזל בבש"א 4248/08 מקמלאן נ' מקמילן הנ"ל ובבג"צ 6490/04 צביח נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (לא פורסם, 12.1.05)).

53. עוד נדגיש, בהקשר האמור, כי כפי שציין משרד הפנים בתשובתו לעותרת, דרכון אינו מסמך שחובה לשאתו על פי דין, והוא נדרש אך ורק לצרכי יציאה מישראל (פעולה אשר מטבעה כרוכה בעלות מסויימת). ואכן, בהתאם לנתוני משרד הפנים מעל שני מליון אזרחים, חלק בלתי מבוטל מאזרחי ישראל, אינו אחוז במסמך נסיעה (דרכון/תעודת מעבר).

54. בהקשר זה נעיר עוד, כי העותרת שלפנינו הינה עותרת "ציבורית". לעתירה לא צורף כל עותר "פרטי", וממילא, העותרת אינה מציגה כל מקרה של מי שנפגע בכל דרך שהיא (מלבד הדרישה לתשלום אגרה מעודכנת) נוכח שינוי התקנות. בנסיבות אלו, אין כל מקום לדבר על פגיעה חוקתית בלתי מידתית או בלתי סבירה, ככל שזוהי טענתה של העותרת.

55. נוכח האמור לעיל, אין כל עילה לעתירה, משנמצא כי התוספת לאגרה שנגבית היא בבחינת אגרה, ונקבעה משיקולים ענייניים ורלוונטיים.

56. בצד האמור, לא למותר להוסיף את הגישה השיפוטית המאופקת בה נוקט בית משפט נכבד זה לפיה "כאשר חקיקת משנה זוכה לאישור של ועדה מוועדות הכנסת, ינהג בית המשפט במשנה זהירות לפני שיפסול אותה" (ע"א 2313/98 שר התעשייה והמסחר נ' מינקול בע"מ, פ"ד נד(1) 673, 686 (כב' השופט אנגלרד)). גישה זו יפה גם לכאן, עת עוסקים אנו בתקנות שאושרו על ידי וועדת הכספים.

57. עמד על כך בית המשפט הנכבד זה פעמים רבות, וראו, בין היתר בג"ץ 4769/90 זידאן נ' שר העבודה והרווחה מז(2) 147, 172 (כב' השופט מצא):

זאת ועוד: זהירות מיוחדת ינהג בית המשפט קודם שיתערב בחקיקת משנה שזכתה לאישורה של ועדה מוועדות הכנסת. הטעם לכך הוא, שחקיקת משנה אשר נתאשרה כאמור יש שהיא נתפסת כ'חקיקה עקיפה מטעם הכנסת עצמה' ... כלל זה, המחייב אמת מידה של זהירות מיוחדת ביחס ליכולת ההתערבות בחקיקת משנה שאושרה על ידי ועדה מוועדות הכנסת, היה נר לרגלי בית המשפט גם בפרשיות נוספות ... משמעותו של כלל זה איננה, שבאישורה על ידי ועדה מוועדות הכנסת יש כדי לחסן חקיקת משנה, שהיא בלתי סבירה בעליל, מפני ביטול על ידי בית המשפט. אכן, בידי בית המשפט לפסול חקיקת משנה מחמת אי סבירות, גם אם אושרה על ידי ועדה מוועדות הכנסת, אלא שבית המשפט לא ימהר לשלול מטעם זה את תקפה של חקיקת משנה כזאת... אלא כאמצעי אחרון במקרה קיצוני ביותר, שבו עלול להיגרם עוול בולט שאין לו תקנה בדרך אחרת, למשל, על ידי פרשנות מתאימה העוקפת את הצורך בפסילה' ..."

58. כן ראו: בג"ץ 5580/98 סופר נ' שר העבודה והרווחה – מר אלי ישי, פ"ד נד(4) 319, 325 - 326 (כב' השופט ט' שטרסברג כהן); בג"ץ 89/83 לוי נ' יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת, פ"ד לח(2) 488, 495.

ג. לבקשה למתן צו ביניים


59. בגדרי הבקשה למתן צו ביניים מבקשת העותרת כי משרד הפנים יימנע מלגבות האגרות המנויות בפרט 10 ובפרט 11 לתוספת, עד להכרעה בעתירה.
60. כפי שיפורט להלן, דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות מחמת השיהוי בו הוגשה, משום סיכויי העתירה הנמוכים, ומשום שיקולי מאזן הנוחות.
61. העתירה (ובגדרה הבקשה למתן צו ביניים) הוגשה ביום 24.3.09. תקנות הדרכונים נושא העתירה נכנסו לתוקפן ביום 1.1.09, והעותרים קיבלו מענה לפנייתם המוקדמת כבר ביום 4.2.09 (ראו חותמת "ינתקבל" על גבי מסמך ע/8). בנסיבות אלו, לוקה העתירה בשיהוי אובייקטיבי וסובייקטיבי, שדי בו להביא לדחיית הבקשה למתן צו ביניים.
62. בנוסף, וכפי שהוסבר, סיכויי העתירה הינם נמוכים ביותר, אם בכלל. די בכך להביא לדחיית הבקשה למתן צו ביניים.
63. גם בבחינת שיקולי מאזן הנוחות אין עילה לבקשה. הטעם לכך, בראש ובראשונה, שאם תתקבל העתירה בסופו של יום, לא יהיה בהמשך גביית האגרות בתקופת הביניים שעד להכרעה בעתירה, כדי להקים מניעה ממתן סעד אפקטיבי (צופה פני עתיד).
64. זאת ועוד. גם אם תתקבל העתירה (וכאמור לעיל, הסיכויים לכך נמוכים ביותר, אם בכלל) לא תהיה מניעה מעשית מהשבת סכומי התוספת לאגרה שנגבו ממבקשי שירות (ככל שיימצא כי יש לכך עילה, ואין באמור משום חיווי דעה בשאלה זו). מאידך, אם יינתן צו ביניים כמבוקש, ובסופו של יום תידחה העתירה, הרי הסיכוי המעשי לגביית סכומי התוספת לאגרה מכלל מבקשי השירות בתקופת הביניים נמוך למדי, ולא מן הנמנע כי הדבר ידרוש הליכי גבייה מורכבים ויקרים, בפרט ביחס לסכום התוספת לאגרה. נזכור בהקשר זה כי מדובר במאות אם לא אלפי מגישי בקשות, אשר יש למשרד קושי "לכפות" עליהם את תשלום הסכום, שכן ממילא הונפקו להם (ולמצער – לרובם) מסמכי נסיעה התקפים למספר שנים.
65. לא למותר לציין עוד, בהתייחס לשיקולי מאזן הנוחות, כי כפי שצינו לעיל, אין בעתירה כל עותר "פרטי" הטוען לפגיעה כלשהי שעלולה להיגרם לו נוכח הדרישה לתשלום התוספת לאגרה, נושא ההליך הנוכחי.

ד. סיכום

66. כללם של דברים, כי דין העתירה והבקשה למתן צו ביניים להידחות, תוך חיוב העותרת בשכ"ט כחוק.

תגובה זו נתמכת בתצהירו של אליהו לוי, סגן מנהל תחום מרשם ודרכונים במשרד הפנים.

היום, כ"ה אייר תשס"ט
19 מאי 2009



אורי קידר, עו"ד
סגן בכיר לפרקליט המדינה