

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

בג"ץ 15/

גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע (ע"ר)

ע"י ב"כ עוה"ד מיכל לופט ו/או נעמי הגר ו/או מעין נייזנה ו/או טליה רמתי
ו/או איתן דיאמונד מ"גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע"
רחוב הרכבת 42
תל אביב, 67770
טלפון: 03-6244120; פקס: 03-6244130

העותרת

- נגד -

1. **שר הפנים**
2. **פקיד הרישום על-פי חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965**
ע"י מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו-על-תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו-על-תנאי המופנה כנגד המשיבים, והמורה להם לבוא וליתן טעם:

מדוע לא יבטלו את סעיף ג.2 לנוהל מספר 2.11.0001 של רשות האוכלוסין: "נוהל ביצוע שינויים ותיקונים במצב אישי (נישואין/גירושין/התאלמנות)" (להלן: הנוהל), הקובע דרישת המתנה של חצי שנה בטרם יעודכן מצבם האישי של אזרחים ישראלים הנישאים לאזרח זר ל"נשוי", וכן כל נוהל ו/או סעיף בנוהל אחר של רשות האוכלוסין שישתנה כתוצאה מהביטול האמור.

בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת לרבות שכ"ט עו"ד, בצירוף מע"מ כדין.

I. הצדדים

1. **העותרת** (להלן: **העותרת או עמותת גישה**) הינה עמותה ישראלית, שמטרתה להגן על זכויות אדם בישראל ובשטחים הנתונים לשליטתה, ביניהן הזכות לחופש התנועה. בין היתר, העותרת מייצגת אזרחים ישראלים לעניין חופש התנועה מרצועת עזה ואליה.
2. **המשיב 1** (להלן: **שר הפנים**) הינו השר הממונה על יישומו של חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965.
3. **המשיב 2** (להלן: **פקיד הרישום**) הינו בעל הסמכות לרשום שינויים במרשם האוכלוסין בהתאם לסעיף 19(ג) לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965.

II. פתח דבר

4. "נוהל ביצוע שינויים ותיקונים במצב אישי (נישואין/גירושין/התאלמנות)", קובע בסעיף ג.2 כי אזרחים ותושבים ישראלים הנישאים לאזרחים זרים ומבקשים לשנות את רישום מצבם

האישי במרשם האוכלוסין בהתאם, יועברו בעל כורחם לסטטוס "בבירור" למשך חצי שנה, עד שיוחלף הרישום ל"נשוי". למשך תקופה זו יונפק להם ספח תעודת זהות חדש בו יצוין מצבם האישי "בבירור".

העתק נוהל מספר 2.11.0001 של רשות האוכלוסין: "נוהל ביצוע שינויים ותיקונים במצב אישי (נישואין/גירושין/התאלמנות)", מצ"ב ומסומן **נספח ע/1**.

העתק של ספח תעודת זהות בו מופיע סטטוס "בבירור", מצ"ב להדגמה ומסומן **נספח ע/2**.

5. הוראת הסעיף מהווה חריגה מסמכותו של פקיד מרשם האוכלוסין, היא נעדרת כל תכלית, אינה סבירה, אינה מידתית, והיא מפרה במפורש הלכות שנקבעו ואושרו פעמים רבות בפסיקתו של בית משפט נכבד זה באשר לסמכויות פקיד הרישום, אופי המרשם והחובה לרשום נישואי אזרחים ישראלים.

6. רישום מצבם האישי של ישראלים הנישאים לאזרחים זרים כ"בבירור" למשך חצי שנה, בטרם יירשמו כנישואים, משפיעה על רבבות של ישראלים בשנה. מתשובת רשות האוכלוסין לבקשת חופש המידע שהגישה העותרת בעניין סעיף זה, נראה כי **בשבע השנים האחרונות (2008-2014) הועבר הרישום של 18,778 נרשמים לסטטוס "בבירור" בעקבות נישואיהם.**

העתק תשובת רשות האוכלוסין לבקשת חופש המידע, מיום 9.2.2015, מצ"ב ומסומן **נספח ע/3**.

7. אין מדובר בעניין טכני. **רישום מצבם האישי של אזרחים ותושבים ישראלים "בבירור" יוצר הגבלה על יכולתם לעשות שימוש במעמדם כנישואים בחיי היום היום.** מעבר לפגיעה הקשה בכבודם האישי ובזכותם לאוטונומיה, פרקטיקה זו פוגעת בחופש התנועה, בזכותם לחיי משפחה וביכולתם להינות מהטבות המוקנות רק למי שבספח תעודת זהות רשום כ"נשוי". כך למשל מנועים אותם אזרחים מלקבל סיוע ממשלתי לרכישת דירה וכן נשללת זכותם לקבל נקודת זיכוי במס הכנסה מפאת נישואיהם. זאת ועוד, אזרחים ותושבים אלו מופלים לרעה לעומת זוגות ישראלים הנישאים ואשר רישומם במרשם האוכלוסין מבוצע מיד עם הצגת תעודת הנישואין (לרבות תעודה מחו"ל המאומתת כדין). באופן ספציפי הפרקטיקה פוגעת קשות בחופש התנועה ובזכות לחיי משפחה של אזרחים ותושבים ישראלים הנישאים לתושבי רצועת עזה, שכן לנוכח העיכוב ברישומם כנישואים הם מנועים מלצאת לרצועת עזה ולהתחיל את חייהם המשותפים עם בני או בנות זוגם, כפי שיוסבר בהמשך.

8. לנוכח ההפרה הבוטה של החוק והפסיקה והפגיעה המתמשכת בזכויותיהם של אזרחים ישראלים, הגישה העותרת בעבר שתי עתירות לבית משפט נכבד זה, שעסקו בעניינם הפרטי של שני אזרחים (בג"ץ 3442/14 **חמאמדה נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 30.6.2014) (להלן: **פרשת חמאמדה**), וכן בג"ץ 4744/14 **דבאס נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 19.10.2014) (להלן: **פרשת דבאס**)). העתירות נמחקו לאחר שהמשיבים העניקו את הסעד הפרטני שהתבקש ורשמו את מצבם האישי של העותרים שם כ"נישואים". לצד זאת, **המשיבים התחייבו לבחון**

את הטענות העקרוניות שהעלתה העותרת באשר לחוסר חוקיותו של סעיף ג.2 לנוהל האמור. בית המשפט רשם לפניו את התחייבות המשיבים לבחון את נוסחו של נוהל הרישום.

9. מאז התחייבותם המוצהרת של המשיבים לבחון את נוסחו של הנוהל, **בחודש יוני ושוב באוקטובר 2014**, עדכנו המשיבים את העותרת בחודש **דצמבר 2014** כי "תיקון הנוהל מצוי בשלבי עבודה ועם סיומו ותיקופו יפורסם באתר האינטרנט של הרשות" (**נספח ע/21** להלן). ברם, לעותרת לא נמסר מהו תוכנו של התיקון המיועד והאם אכן בכוונת המשיבים לבטל את הסעיף כפי שמתחייב. כמו כן לא פורסם כל עדכון באתר האינטרנט של הרשות.

10. **תיקון הנוהל לא בא אל העולם מאז ועד היום, והפרקטיקה הפוגענית הנגזרת מסעיף ג.2 לנוהל ממשיכה ביתר שאת.** הזמן הסביר לבחינת הנוהל ותיקונו באופן שסעיף ג.2 יבוטל כליל, ללא ספק חלף. בנסיבות אלו, ולאחר שיג ושיח עם המשיבים שנמשך על פני כמעט שנתיים, לא נותר לעותרת אלא לפנות בשלישית לבית המשפט, בבקשה כי ידון בטענותיה העקרוניות ויורה על ביטולו של סעיף ג.2 לנוהל.

ואלו נימוקי העתירה:

א. התשתית העובדתית

11. העותרת התוודעה לסעיף ג.2 לנוהל ולפרקטיקה המבוצעת מכוחו בעקבות פניות רבות של אזרחים ישראלים אשר נישאו לתושבי רצועת עזה ועקב הנוהל הפוגעני, רישום מצבם האישי במרשם האוכלוסין "הוקפא" למשך חצי שנה. כאמור, מעבר לפגיעה הנרחבת והקשה בכל ישראלי אשר רישום מצבו האישי עובר לסטטוס "בבירור" למשך חצי שנה, אזרחים אלו אינם יכולים לממש את חופש התנועה שלהם בין ישראל לרצועת עזה ולממש את זכותם לחיי משפחה עם בני זוגם. זאת, לנוכח נהלי הכניסה לרצועת עזה של אזרחים ישראלים, המתנים כניסת ישראלים לעזה לצורך איחוד עם בני זוגם בהצגת סטטוס "נשוי" בתעודת הזהות.

הליך כניסתם של בני-זוג ישראלים לרצועת עזה

12. כידוע, תושבי רצועת עזה אינם זכאים לרכוש מעמד בישראל מכוח נישואין וזאת על-פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן: **הוראת השעה**). יחד עם זאת, מדינת ישראל מאפשרת לאזרחים ישראלים הנישאים לפלסטינים תושבי רצועת עזה לממש את זכותם לחיי משפחה מלאים בעזה. באמצעות מתן היתרי שהייה ברצועה הניתנים מכוח סעיף 24(א) לחוק יישום תכנית ההתנתקות, תשס"ה-2005 ובהתאם ל"נוהל משפחות חצויות" אשר קבע הצבא, רשאי בן הזוג הישראלי לבקש ולקבל היתרי שהייה ברצועת עזה וכך לחיות יחדיו עם בן או בת זוגו וילדיהם.

העתק "נוהל משפחות חצויות", מצ"ב ומסומן נספח ע/4.

13. הליך הנפקת היתר כניסה לרצועת עזה עבור אזרחים ישראלים, מוסדר באמצעות "נוהל הגשת בקשה כניסה לרצועה" (הטעות במקור), הקובע בסעיף 1 כי: "כניסת ישראלים לרצועת

עזה מותנית באישור רשות האוכלוסין". לשם קבלת ההיתר, על בן הזוג הישראלי להציג בפני נציג המפקד הצבאי במת"ק עזה חוזה נישואין ולדאוג לכך שמצבו האישי יירשם כ"נשוי" במרשם האוכלוסין. מסמכים אלו מושווים למידע המצוי במחשבי רשות האוכלוסין על מנת "לוודא כי אכן מתקיימת קרבה ראשונה בין המבקש לבין האדם שאותו הוא מעוניין לבקר" (סעיף 4(ב)(1) לנוהל). מכאן עולה ש**ככל שהשינוי ברישום המעמד האישי מתעכב ברשות האוכלוסין, כך בן הזוג הישראלי איננו יכול להיכנס לרצועת עזה.**

העתק "נוהל הגשת בקשה כניסה לרצועה", מצ"ב ומסומן נספח ע/5.

14. לשם הדגמה של חומרת המצב, ניתן לציין את עניינה של גבי [REDACTED] [REDACTED], אזרחית ישראלית אשר ביום 20.1.2013 נישאה לבן זוג תושב עזה. לאחר אימות הסכם הנישואין בבית הדין השרעי בבאר שבע ביום 10.2.2013, פנתה גבי [REDACTED] לרשות האוכלוסין לשם שינוי רישום מעמדה האישי ל"נשואה". פקיד הרישום סירב לרושמה והעבירה את מצבה האישי לסטטוס "בבירור". **כך, על אף אישור בית הדין בישראל בדבר אמיתות הנישואים, גבי [REDACTED] נאלצה להמתין ששה חודשים בטרם ישונה מעמדה האישי במרשם – פרק זמן אותו נאלצה לבלות בישראל בנפרד מבן זוגה.** רק ביום 22.8.2013 קיבלה ספח תעודת זהות חדש בו מצבה האישי מעודכן כ"נשואה" ורק ביום 11.9.2013, שבעה חודשים ויותר מיום נישואיה, נכנסה לרצועה והתאחדה עם בן זוגה.

15. במקרים אחרים בהם טיפלה העותרת, לאחר פניה לרשויות הצבא הותרה כניסת הישראלים לרצועת עזה גם ללא שינוי מצבם האישי בתעודת הזהות. ברם, מדובר בפרקטיקה שרירותית ובלתי רשמית. אזרחים רבים ממשיכים לסבול מדרישת הרשויות כי ישנו את מצבם האישי ל"נשוי" בטרם יוכלו להיכנס לרצועת עזה. כך למשל היה בעניינה של הגבי **סמו דבאס** שבתשובה לבקשתה להיכנס לרצועת עזה לשם התאחדות עם בן זוגה, נמסר לה כי עליה "לעדכן סטאטוס נישואין במשרד הפנים באזור מגוריה ולאחר מכן תבחן הבקשה מחדש".

העתק תשובת מפקד משרד ישראלים במת"ק עזה בעניינה של הגבי דבאס מיום 16.6.2014, מצ"ב ומסומן נספח ע/6.

פניות עקרוניות קודמות של העותרת אל המשיבים

16. לאחר שהתברר כי אזרחים ישראלים רבים סובלים מהפרקטיקה של רישום מצבם האישי "בבירור" לאחר ההודעה על נישואיהם לאזרחים זרים, ביום 29.9.2013 פנתה העותרת במכתב עקרוני אל ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, מר עמוס ארבל. במכתב פירטה העותרת את הבעייתיות המתעוררת נוכח מדיניות המשיבים ודרשה את ביטולו של סעיף 2.ג לנוהל הרישום לאור פגיעתו הקשה בזכויות האזרחים ונוכח היותו מנוגד לחוק ולפסיקה בעניין סמכויותיו של פקיד מרשם האוכלוסין.

העתק פנייתה של העותרת מיום 29.9.2013 אל ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, מצ"ב ומסומן נספח ע/7.

17. מר ארבל לא השיב לפנייתה של העותרת. משלא נתקבל כל מענה, נשלח מכתב תזכורת ביום 4.11.2013 ושוב ביום 29.12.2013. אולם גם מכתבים אלו לא זכו לכל מענה.

העתקי פנייתיה של העותרת מיום 4.11.2013 ומיום 29.12.2013 אל ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, מצ"ב ומסומן **נספח ע/8**.

18. ביום 4.3.2014 שלחה העותרת מכתב רביעי בנושא למר ארבל, בהתייחס ספציפית לעניינו של מר קיסי חמאמדה, אזרח ישראלי אשר מצבו האישי הועבר לסטטוס "בבירור" לאחר שהודיע לרשות האוכלוסין על נישואיו לתושבת עזה. במכתב הועלתה שוב הטענה העקרונית כנגד סעיף ג.2 לנוהל. **גם מכתב זה לא נענה.**

העתק מכתב העותרת מיום 4.3.2014 אל ראש אגף מרשם ומעמד, מצ"ב ומסומן **נספח ע/9**.

19. עקב ההתעלמות המופגנת של המשיבים ממכתבי העותרת, ובהתאם להמלצתה של יועמ"ש רשות האוכלוסין, עו"ד עירית ויסבלום, פנתה העותרת ביום 16.3.2014 אל ראש מחלקת מרשם ודרכונים ברשות האוכלוסין, מר אלי לוי.

העתק מכתב העותרת מיום 16.3.2014 אל ראש מחלקת מרשם ודרכונים ברשות האוכלוסין, מצ"ב ומסומן **נספח ע/10**.

20. רק ביום 13.5.2014, כשמונה חודשים ממכתבה הראשון של העותרת, נתקבלה תשובתם של המשיבים. במכתבה של גב' אודט יצחק, הממונה על מחלקת מרשם ודרכונים דסק דרום, צוין כי בהתאם לנהלי המשיבים, "אזרח/תושב אשר הציג תעודת נישואין קבילה בהתאם לנהלים הקיימים, מצבו האישי ישונה ל- 'בבירור', לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים ובשישה החודשים הללו יידרש להמציא בפנינו ראיות מוצקות לכנות הנישואים". **לא נכללה במכתב כל התייחסות לטענות המשפטיות המהותיות שפורטו במכתבי העותרת.**

העתק תשובתה של גב' יצחק מיום 13.5.2014, מצ"ב ומסומן **נספח ע/11**.

עתירות פרטניות כנגד הפרקטיקה של המשיבים

21. משסירבו המשיבים לשנות את הפרקטיקה הנוהגת ביחס לרישום מצבם האישי של אזרחים ישראלים הנישאים לאזרחים זרים, ולא השיבו באופן מהותי לפניית העותרת, הוגשו שתי עתירות לבית משפט נכבד זה, שעניינן רישום המצב האישי של אזרחים ישראלים אשר נישאו לתושבי רצועת עזה. לצד הסעד הפרטני התבקש גם סעד עקרוני של ביטול סעיף ג.2.

פרשת חמאמדה

22. מר קיסי חמאמדה נישא לתושבת רצועת עזה ולאחר שאימת את הנישואין בבית הדין השרעי ניגש ללשכת רשות האוכלוסין על מנת לרשום את נישואיו ולעדכן את מצבו האישי. בלשכה סירבו לרשום את הנישואים בהסתמך על פסק הדין של בית הדין השרעי והורו לו לשוב בעוד חצי שנה. בספח תעודת הזהות החדש שקיבל נרשם מעמדו האישי "בבירור". כניסתו לרצועת לשם התאחדות עם בת זוגו, נמנעה לעת עתה.

23. לאחר מיצוי הליכים מול הרשויות, הוגשה עתירה בעניינו של מר חמאמדה ביום **14.5.2014** (בג"ץ 3442/14 **חמאמדה נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 30.6.2014)). בעתירה התבקש הן סעד פרטני, לרשום לאתגר את נישואיו של העותר, והן סעד כללי- לבטל את סעיף ג.2 לנוהל.

24. בתגובה המקדמית מטעם המשיבים מיום **15.6.2014** הם עדכנו כי החליטו לרשום את העותר כ"נשוי" במרשם האוכלוסין; זאת, למרות שלא חלפו ששת החודשים המנויים בסעיף ג.2 לנוהל ולא הוצגו כל ראיות לטיב הנישואים. ביחס לסעד הכללי, הודיעו המשיבים כי בכוונתם "לבחון את סוגיית נוסחו של נוהל הרישום". משכך, סברו הם שדין העתירה להימחק.

העתק התגובה המקדמית מטעם המשיבים בפרשת חמאמדה מיום 15.6.2014, מצ"ב ומסומן נספח ע/12.

25. העותרים עמדו על דעתם כי יש לדון בטענותיהם העקרוניות כנגד חוקיות סעיף ג.2 לנוהל. בתגובתם לתגובת המשיבים ולהחלטת בית המשפט מיום **16.6.2014** שהורה להם להודיע האם נוכח התגובה יסכימו למחיקת העתירה, כתבו העותרים כי "העדר פסיקה עקרונית באשר לביטול הסעיף תחייב לפנות שוב ושוב לבית המשפט הנכבד בעתירות פרטניות נוספות", מה שיגרום הוצאות לעותרים העתידיים ויבזבז את זמנו של בית המשפט הנכבד. ברם, לנוכח נוסח החלטת בית המשפט, הסכימו העותרים למחיקת העתירה תוך שמירת טענותיהם.

העתק תגובת העותרים בפרשת חמאמדה מיום 26.6.2014, מצ"ב ומסומן נספח ע/13.

26. ביום **30.6.2014** הורה בית המשפט הנכבד על מחיקת העתירה תוך שהוא רושם לפניו את התחייבות המשיבים לבחון את הסוגייה העקרונית. וכך נקבע:

"המשיבים מצידם התחייבו במסגרת תגובתם באשר לסעד הכללי שהתבקש בעתירה, כי בכוונתם "לבחון את סוגיית נוסחו של נוהל הרישום גם בהתייחס לנישואין ברצועת עזה (או בדומה לה) שנערכו בהיעדרו של אחד הצדדים". בית המשפט רשם לפניו התחייבות זו".

העתק פסק הדין בפרשת חמאמדה מיום 30.6.2014, מצ"ב ומסומן נספח ע/14.

פרשת דבאס

27. גב' סמר דבאס האמורה לעיל נישאה גם היא לתושב רצועת עזה. כאשר ניגשה לרשום את נישואיה בלשכת האוכלוסין, מצוידת בפסק דין מבית הדין השרעי בישראל המאמת את הנישואין, סירבה פקידת הרישום לבקשתה ורשמה את מצבה האישי כ"בבירור".

28. סירוב המשיבים לרשום את נישואיה של גב' דבאס מנע ממנה להיכנס לרצועת עזה ולהתאחד עם בני משפחתה החיים שם. עקב הדחיפות, ביום **6.7.2014** הוגשה עתירה בעניינה לבית המשפט (בג"ץ 4744/14 **דבאס נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 19.10.2014)). גם שם נתבקש הן סעד פרטני והן סעד כללי שעניינו ביטול סעיף ג.2 לנוהל הרישום.

29. בתגובת המשיבים שצורפה לבקשת העותרים להקדמת מועד הדיון מיום 27.7.2014, אישרו המשיבים שהנושא העקרוני ביחס לסעיף ג.2 מצוי בבחינה. הם ביקשו שיינתן להם "הזמן והשהות המספקת לדון בסוגיה זו על כל רבדיה" (סעיף 5 לתגובה).

העתק הבקשה להקדמת מועד הדיון מיום 27.7.2014 לה צורפה תגובת המשיבים, מצ"ב ומסומן נספח ע/15.

30. במהלך בירור העתירה, ב-16.9.2014, שונה מצבה האישי של גב' דבאס באופן מפתיע ל"נשואה", ולכן ביקשו העותרים לתקן את העתירה ולמקדה בטענות העקרוניות שהועלו כנגד סעיף ג.2 לנוהל.

31. בתגובתם לבקשה לתיקון העתירה מיום 6.10.2014, כארבעה חודשים מאז הודעתם בפרשת **חמאמדה**, ציינו המשיבים שהסוגייה העקרונית עודנה בבחינה, וחזרו על בקשתם לתת להם את השהות המספקת לדון בעניין. המשיבים ציינו כי הם "ערים כאמור להתחייבותם כפי שנמסרה בבג"ץ 3442/14 לבחינת הנוהל הנתקף בעתירה ובחינה זו כבר החלה" (סעיף 10 לתגובה).

העתק תגובה מטעם המשיבים לבקשה לתיקון העתירה בבג"ץ 4744/14 מיום 6.10.2014, מצ"ב ומסומן נספח ע/16.

32. ב-19.10.2014 החליט בית משפט הנכבד למחוק את העתירה, תוך שהוא מציין ש**טרם הגיעה העת לדון בסעד הכללי**. וכך נאמר:

"...המשיבים התחייבו אך לאחרונה בבג"ץ 3442/14 חמאמדה נ' רשות האוכלוסין (30.6.2014) כי הסוגיה תיבחן על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, ועל יסוד התחייבות זו נמחקה שם העתירה. משכך, **אין מקום לדון במהלך הזמן הקרוב בסעד הכללי, כל עוד לא חלף זמן סביר לבחינת הנוהל הנתקף בעתירה שהמשיבים מודיעים כי הם שוקדים על בחינתו**". (הדגשה הוספה, מ.ל).

העתק פסק הדין בבג"ץ 4744/14 מיום 19.10.2014, מצ"ב ומסומן נספח ע/17.

בקשת חופש מידע בנוגע ליישום סעיף ג.2

33. על מנת לנסות ולהבין את מימדי התופעה המתוארת בעתירה דנן, שלחה העותרת בקשת חופש מידע לרשות האוכלוסין בבקשה לקבל מידע סטטיסטי על אודות מספר האזרחים והתושבים הישראלים אשר מצבם האישי הועבר לסטטוס "בבירור" בשבע השנים האחרונות.

העתק בקשת חופש המידע מיום 11.12.2014, מצ"ב ומסומן נספח ע/18.

34. כאמור, ביום 9.2.2015 התקבלה תשובת הממונה לפיה סך של 18,778 נרשמים הושפעו בין השנים 2008-2014 מיישומו של סעיף ג.2 לנוהל. עוד נמסר בתשובה כי מצבו האישי של אזרח

או תושב יועבר בכל מקרה לסטטוס "נשוי" בתום ששת חודשי ה"בירור", גם אם במהלכם לא נעשה בירור כלל, קרי לא הוצגו ראיות באשר לקשר הזוגי (ר' **נספח ע/3** לעיל).

35. ביום **4.5.2015** נשלחו לממונה על חופש המידע ברשות האוכלוסין שאלות המשך ושאלות הבהרה ביחס לנתונים שהועברו בפברואר. טרם התקבלה תשובת הממונה.

*העתק מכתב העותרת מיום 4.5.2015, מצ"ב ומסומן **נספח ע/19**.*

פניות עקרוניות נוספות

36. לאחר מחיקת העתירות, העותרת המשיכה לנסות ולקיים שיג ושיח עם הרשויות בנוגע לשינוי הנדרש בנוהל, כך שתבוטל הפרקטיקה הפוגענית של שינוי רישום המצב האישי של אזרחים רבים ל"בבירור" למשך חצי שנה.

37. בתום **חצי שנה** מאז הודיעו המשיבים לבית המשפט כי הם עמלים על בחינת הנוהל, ומשום שעדכון על ביטול סעיף ג.2 בושש לבוא, שלחה העותרת ביום **4.12.2014** מכתב למר אמנון בן עמי, ראש רשות האוכלוסין וההגירה ולעו"ד מוריה פרימן, סגנית בפרקליטות המדינה ומי שטיפלה בשתי העתירות דלעיל. במכתב התריעה העותרת מפני חוסר החוקיות שבסעיף ג.2 בנוהל ועמדה על כך שחלף כל זמן סביר לעריכת בחינה של אותו סעיף יחיד בנוהל ותיקונו.

*העתק מכתב העותרת מיום 4.12.2014, מצ"ב ומסומן **נספח ע/20**.*

38. ביום **18.12.14** נתקבלה תשובתו של מר אלי לוי, מנהל תחום מרשם ודרכונים ברשות האוכלוסין, בה נכתב: "תיקון הנוהל מצוי בשלבי עבודה ועם סיומו ותיקופו נפרסמו באתר האינטרנט של הרשות".

*העתק תשובתו של מר לוי מיום 18.12.14, מצ"ב ומסומן **נספח ע/21**.*

39. **ארבעה חודשים נוספים חלפו ולא פורסם תיקון כלשהו של הנוהל.** ביום **20.4.2015** שלחה העותרת מכתב מיצוי הליכים למר עמוס ארבל, ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין ולמר אלי לוי, מנהל תחום מרשם ודרכונים ברשות. העותרת ציינה במכתבה כי אם לא ישונה הסעיף עד ליום 20.5.2015, תראה את דרכה פתוחה לערכאות.

*העתק מכתב העותרת מיום 20.4.2015, מצ"ב ומסומן **נספח ע/22**.*

40. משלא הגיעה כל התייחסות למכתב, ומשחלף הזמן הסביר לבחינת סעיף ג.2 ומחיקתו כליל מנוהל הרישום נאלצת העותרת להגיש עתירה זו ולבקש את ביטולו המוחלט של הסעיף.

41. ככל שלאחר הגשת העתירה יודיעו המשיבים על עריכת תיקונים בנוהל אך באופן שאינו מבטל לחלוטין את האפשרות לשינוי רישום המצב האישי של אזרחי ישראל הנישא לאזרח זר לסטטוס "בבירור" למשך תקופה מסוימת, העותרת תעמוד על בירור העתירה על בסיס טענותיה אשר יפורטו להלן.

ב. הטיעון המשפטי

המסגרת הנורמטיבית

42. חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965 (להלן: חוק המרשם), קובע בסעיף 2 כי:
- "2. (א) במרשם האוכלוסין יירשמו הפרטים הבאים הנוגעים לתושב וכל שינוי בהם:
- ...
- (7) המצב האישי: (רווק, נשוי, גרוש או אלמן)"
43. לארבע החלופות המופיעות בסעיף 2(א)(7) הוספו בתיקון משנת 2010, שתי אפשרויות נוספות- "בן זוג בברית הזוגיות" ו"פנוי" (סעיף 2(א1) לחוק). שש החלופות הללו מופיעות גם בתקנות מרשם האוכלוסין (רישומים בתעודת זהות), תש"ן-1990. **אם כן, האפשרות לרשום תחת פרט הרישום של המצב האישי סטטוס "בבירור" אינה קיימת בחוק מרשם האוכלוסין או בתקנות שנקבעו מכוחו. מדובר בסטטוס מומצא, שאין לו כל נפקות בדין הישראלי.**
44. סעיף 19ג(א) לחוק המרשם מסדיר רישום שינויים במרשם האוכלוסין. על-פי סעיף זה, שינוי בפרט רישום יכול להיעשות בהתאם לסעיף 15 לחוק (מסירת מסמכים על-ידי הרשות הנוגעת בדבר) או סעיף 16 לחוק- **מסירת החלטתו של בית-משפט או של בית-דין**, או סעיף 17 לחוק- מסירת הודעה על-ידי התושב עצמו בצירוף **תעודה ציבורית המעידה על השינוי**. "תעודה ציבורית" לצרכי חוק זה, הינה כמשמעותה בסעיף 29 לפקודת הראיות, "תעודה של אחד הגופים המנויים להלן שהיא מעשה חקיקה, שיפוט או ביצוע...או שהיא חלק מן הרשומות הרשמיות של אחד הגופים המנויים להלן...". מבין הגופים המנויים ניתן למצוא את "משרדי הממשלה, רשות מקומית, בית משפט, **בית דין**, גוף אחר בעל סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית..." וכיו"ב.
45. כפי שראוי לעשות, מינהל האוכלוסין כתב ופרסם נוהל המתייחס לאופן שבו יבצעו פקידי מרשם האוכלוסין שינויים ותיקונים במצב האישי, הוא "נוהל ביצוע שינויים ותיקונים במצב אישי (נישואין/גירושין/התאלמנות)" העומד בלב עתירה זו (ר' **נספח ע/1**).
46. כחוט השני עובר בנוהל הצורך להתבסס על תעודה ציבורית כתנאי לשינוי המצב האישי. כך נכתב בסעיף 2 וכן בסעיף 5. בנוהל הקובע כי המגיש בקשה לשינוי במצב אישי נדרש לצרף:
- "תעודה ציבורית מקורית מאומתת כנדרש המעידה על מהות השינוי או התיקון: תעודת נישואין, תעודת גירושין, תעודת פטירה של בן/ בת הזוג או פסק דין הצהרתי מבית דין מוסמך או מבימ"ש מוסמך המצהיר על השינוי או התיקון המבוקש".
47. מפרק ב' לנוהל עולה כי הצגת התעודה הציבורית, נוכחותו של המבקש והצגת תעודת זהות

הינם **התנאים היחידים** לעריכת שינוי במרשם. לא זו אף זו, בסיפא של סעיף ג.2, הוא הסעיף הנתקף בעתירה דנן, מצוין כי "המצב האישי נרשם רק ע"ס התעודה הציבורית שהומצאה".

48. למרות הוראות אלו לפיהן די בתעודה ציבורית על מנת לבצע שינוי במצב האישי, ולמרות לשון חוק המרשם בסעיפים 16-17 לחוק, הרישא של **סעיף ג.2 לנוהל**, שכמוהו כנטע זר בין כל הוראות הנוהל, קובעת כי הרישום לא יתבצע על אתר. אלא,

"פקיד רישום המקבל בקשה לשינוי מצב אישי במקרה של נישואין של ישראלי עם אזרח זר/ה- ישונה מצבו האישי של האזרח הישראלי "בברור". בעת הגשת בקשה לשינוי מצב אישי ובמהלך חצי שנה זו פקיד הרישום ידרוש ראיות לקיום קשר משותף בין בני הזוג."

49. הפרקטיקה שהונהגה מכוח סעיף ג.2 לנוהל חוזרת על עצמה במספר נהלים מקבילים שהוציאו המשיבים. כך, "**נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, מס' 5.2.0008**" שכשמו כן הוא עוסק בשלבי הטיפול בבקשה ליתן מעמד לנתין הזר לאחר שזה נישא לאזרח ישראלי, מצוין בסעיף ד.1.ה.1(1) כי:

"במידה ונמצא כי תעודת הנישואין קבילה ותואמת את פרטי הישראלי וכן את פרטי המוזמן (בהתאם לתעודות האישיות של המוזמן) **יירשם מצבו האישי של בן הזוג הישראלי "בבירור" ותעודכן בקובץ הגבלה מסוג "מצב אישי" בה יצוינו פרטי המוזמן ותאריך הנישואין.**" (הדגשה הוספה, מ.ל.)

50. בנוהל אחרון זה מצוין באותיות קידוש לבנה כי בכל מקרה וללא תלות בנסיבות, לאחר חצי שנה ישונה מצבו האישי של האזרח הישראלי ל"נשוי". וכך נכתב בסעיף ד.1.ה.2(2):

"**תוקף הגבלה מסוג "בבירור" יהיה עד חצי שנה לכל היותר.** שינוי המרשם מ-"בבירור" ל-"נשוי" ייעשה ככלל במקביל לאישור הבקשה ותחילת ההליך המדורג, אולם אם חל עיכוב מכל סיבה שהיא, יש לשנות את המרשם מ-"בבירור" ל-"נשוי" לא יאוחר מחצי שנה לאחר קבלת הבקשה." (הדגשה במקור)

הסעיף ממשיך ומצוין כי אף אם בסיום תקופת ה"בירור" עולה כי מדובר בנישואין פיקטיביים, יש לשנות את המצב האישי של האזרח הישראלי ל"נשוי".

העתק הסעיפים הרלוונטים מתוך נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר, מצ"ב ומסומן נספח ע/23.

51. גם ב"**נוהל טיפול בשינוי פרטי המצב האישי- נישואין שנערכו בארץ, מס' 2.11.0002**" מצוינת פרקטיקה פסולה זו:

"כאשר מוצגת תעודת נישואין ציבורית קבילה לנישואין שנערכו בארץ בין אזרח/ית או תושב/תושבת ישראלי/ת לבין זר/ה (תעודת נישואין

מהרבנות, ביה"ד השרעי, כניסה), יש לעדכן מצב אישי "בברור" בלבד ולפעול עפ"י נוהל אשרות מס' 5.2.0008 " (סעיף ג.ג.5 לנוהל)

העתק הסעיפים הרלוונטיים מתוך נוהל "נישואין שנערכו בארץ", מצ"ב ומסומן **נספח ע/24**.

52. טרם יובהרו הפגמים החמורים של סעיף ג.2 לנוהל הרישום, ייאמר כבר עתה כי בית המשפט הנכבד הביע בעבר את מורת רוחו ספציפית ביחס לפרקטיקה המעוגנת בנוהל, וזאת במסגרת עתירה פרטנית שהוגשה כנגד החלטת פקיד הרישום שלא לרשום בו במקום נישואיהם של תושב ישראלי למי שאינו ישראלי. כך נכתב בבג"ץ 7000/04 **סועד תרתיר נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 24.2.2005), (להלן: **עניין תרתיר**) מפי כב' הנשיאה (בדימוס) ד. בייניש:

"בשולי הדברים נעיר: נראה כי מסלול התלאות של העותרים והענין ששימש נושא לעתירה זו בא על פתרונו. אך דומה כי נחשף כאן **טיפול שאינו ראוי בבקשות העותרים, ולא קיבלנו הסבר מניח את הדעת מדוע לא נעתר המשיב, לפחות לרישום נישואיהם של העותרים, כשפנו למירשם עם תעודות מתאימות בידם**". (הדגשה הוספה, מ.ל.)

53. **מעניין תרתיר** עולה כי הפרקטיקה הנעוצה בסעיף ג.2, שבמסגרתה מעכבים המשיבים את רישום נישואיהם של ישראלים לאזרחים זרים לפרק זמן בן חצי שנה, מתקיימת מזה עשור לפחות. כך עולה גם מדו"ח האגודה לזכויות האזרח משנת 2004.

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח האגודה לזכויות האזרח, "**המיניסטריין – הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין (2004)**", מצ"ב ומסומן **נספח ע/25**.

סמכותו של פקיד הרישום

54. הלכת בית המשפט העליון בנוגע לסמכותו של פקיד מרשם האוכלוסין נקבעה לפני 52 שנים והיא עודנה שרירה וקיימת. במסגרת פסק הדין המכונן, בג"ץ 143/62 **פונק שלינגר נ' שר-הפנים** פ"ד יז, 225 (1963) (להלן: **עניין פונק-שלינגר**), קבע בית המשפט בדעת רוב כי סמכותו של פקיד הרישום מוגבלת ל**רישום סטטיסטי** ולא ניתנה בידו סמכות שבשיקול דעת, אלא במצב שבו אי נכונות הרישום גלויה לעין ואינה מוטלת בספק. כה קבע השי' י. זוסמן (דעת-הרוב):

"ברשמו את מצבו המשפחתי של תושב, אין זה מתפקידו של פקיד הרישום ליתן דעתו על תוקפם של הנישואין. חזקה על המחוקק שלא הטיל על רשות ציבורית חובה שאין היא מסוגלת למלאה. די לו לפקיד, לצורך מילוי תפקידו ורישום המצב המשפחתי, אם הובאה לפניו ראייה שהתושב ערך טכס נישואין." (שם, בעמ' 252).

מאז, הדברים חזרו ונפסקו בפרשות רבות. ראו, בין היתר: בג"ץ 58/68 **שליט נ' שר הפנים**, פ"ד כג(2), 477 (1970) (להלן: **עניין שליט**); בג"ץ 5070/95 **נעמת – תנועת נשים עובדות ומתנדבות נ' שר הפנים**, פ"ד נו(2), 721 (2002); בג"ץ 3045/05 **יוסי בן-ארי נ' מנהל מינהל**

האוכלוסין, פ"ד סא(3), 537 (2005) (להלן: עניין בן-ארי); בג"ץ 10533/04 איל ויס נ' שר הפנים (28.6.2011) (להלן: עניין ויס); בג"ץ 6569/11 דורון ממת מגד נ' משרד הפנים (29.1.2014).

55. ההלכות בעניין סמכותו של פקיד הרישום ושיקול דעתו המצומצם ביותר בעריכת שינויים במרשם האוכלוסין, חזרו ונשנו באופן ספציפי ביחס לרישום נישואים של אזרחים ישראלים עם בני זוגם הזרים ושינוי מצבם האישי בהתאם. כך נקבע למשל באופן מאיר עיניים בבג"ץ 4916/04 נטליה זלסקי ואח' נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 19.6.2011) (להלן: עניין זלסקי):

"ראוי להבחין בין המישור המינהלי למישור המשפטי-מהותי של הנישואין – קרי, בין שאלת רישומם של הנישואין במרשם האוכלוסין, לבין שאלת תוקפם של הנישואין מבחינת הדין המהותי של המדינה...הדין האזרחי-מינהלי מטיל חובה על פקיד הרישום לרשום כנשוי כל אדם שבידו תעודה ציבורית תקפה המעידה על נישואיו. רישום זה אינו מצביע על תקפות הנישואין על פי הדין המהותי בישראל, והוא אינו מהווה אף ראייה לכאורה לנכונותו." (סעיף 18 לפסק הדין. ההדגשה הוספה, מ.ל. ר' גם בג"ץ 2888/92 אלייני קריסטינה גולדשטיין נ' שר הפנים, פ"ד נ(5), 89 (1994) ועניין בן-ארי לעיל).

56. אכן, העובדה כי המחוקק קבע שהמצב האישי של אדם הינו אחד מפרטי הרישום אשר אינם מהווים ראייה לנכונותם (סעיף 3 לחוק המרשם) הינה בעלת חשיבות רבה לעניין סמכותו של פקיד הרישום. ביחס לפרטי רישום כאלו, ההלכה היא ש"הרישום במרשם אינו נושא תוקף ראייתי, וכמוהו כמאגר סטטיסטי, המשקף נתונים רשומים חסרי מטען משפטי וערכי" (עניין זלסקי, פס" 20-21 לפסק הדין; בג"ץ 6483/05 קעדאן נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 9.8.2010)).

57. באותו אופן, נקבע בחוק ובפסיקה כי פרטי הרישום המופיעים בתעודת הזהות נועדו רק לשם זיהויו של האזרח או התושב בחיי היומיום. בהתאם, פרט "המצב האישי" המופיע בספח תעודת הזהות ואשר רישומו אינו מהווה ראייה לנכונותו, אינו נושא עימו "כל ערך של ראייה" (השווה: בג"ץ 6539/03 גולדמן נ' מדינת ישראל פ"ד נט(3) 385). משכך, לא ניתן לומר שנוצר אינטרס ציבורי באמינות הרישום של מצבו האישי של האזרח באופן המחייב עיכוב משמעותי בהעברת רישומו מ"רווק" ל"נשוי" (השווה: בג"ץ 6825/07 הדאיה אבו רמילה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 28.5.2012)).

מעמדה של תעודה ציבורית ושל פסק דין של בית דין מוסמך

58. אמנם, סעיף 19 לחוק המרשם נותן בידי פקיד הרישום כוחות וסמכויות לדרוש ידיעות, מסמכים, הצהרות וכל מידע אחר הנוגע לפרטי רישום. עם זאת, סמכותו של פקיד הרישום לדרוש ראיות לפי סעיף 19 תקפה רק בנוגע ל"הודעה" שנמסרה או שחייבת במסירה לפי סעיפים 5 עד 14 לחוק.

59. לעומת זאת, אין לפקיד הרישום סמכות לדרוש ראיות כאשר בית דין דתי בישראל מסר לו באופן ישיר העתק של החלטה בהתאם לסעיף 16 לחוק המרשם, וזאת משני טעמים: ראשית, אין המדובר במסירת "הודעה" כמשמעותה בחוק המרשם, אלא במסירת החלטה מחייבת אשר הינה בחזקת "תעודה ציבורית" לפי פקודת הראיות. שנית, וחשוב מכך, **ממילא אין לו לפקיד הרישום להרהר אחרי החלטה של בית משפט או בית דין שהינו הערכאה המוסמכת אשר לה שמורה המלה האחרונה בכל הנוגע לשינוי בפרטי הרישום של תושב ובכלל. ולצורך כך יפים דבריו של השופט זוסמן במסגרת עניין שליט (עמ' 506):**

"בידי פקיד הרישום לא הופקדו סמכויות שיפוט, ומטרת החיקוק שהוא ממונה עליו אף אינה מחייבת, כי הוא יהא הפוסק באיזו שאלה שהיא. אין איפוא כל תימה בכך שלא הפקודה ולא החוק הנ"ל נתנו בידי פקיד הרישום את הכלים בהם משתמש בית-המשפט כדי להוציא אמת לאור"

60. כאמור, נוהל הרישום נשוא עתירה זו מכיר מפורשות במעמדה של תעודה ציבורית לשם עריכת שינוי במצב האישי. הנוהל גם מכיר, כמתבקש, במעמדם של בתי הדין הדתיים ובסמכותם הבלעדית להנפיק פסקי דין המצהירים על נישואין (סעיפים ב.6- ב.7 לנוהל).

61. לאור האמור, ברי כי סעיף ג.2 לנוהל המנחה את פקיד הרישום שלא להסתפק בתעודה ציבורית מאומתת כדין שהוגשה לו, להטיל בה ספק, להרהר על קיומו של קשר משותף בין בני הזוג ובהתאם לערוך שינוי יזום במרשם כך שמצבו האישי של האזרח יועבר בעל כורחו לסטטוס "בבירור" למשך חצי שנה, הינו בלתי חוקי, בהיותו סותר את ההכרה בחוק במעמדן של תעודות ציבוריות ובסמכותם של בתי דין דתיים. כמו כן, הסעיף מרחיב אל מעבר לגדרי החוק את סמכותו של פקיד הרישום בכל הנוגע לשינוי רישום בכלל ושינוי רישום מצב אישי עקב נישואין בפרט. מכל מקום, כאמור, הסטטוס "בבירור" איננו חלופה מוכרת בחוק המרשם לציון המצב האישי של תושב ועל כן אין לפקיד הרישום סמכות חוקית לרשום אותו.

חריגה מסמכות

62. הדרישה לפיה הרשות המינהלית מחויבת לפעול אך ורק בגדר הסמכות הנתונה לה, נובעת מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי. בטרם תחל רשות מינהלית לפעול עליה לשאול את עצמה מהו מקור הסמכות לפעילותה. על הרשות לדעת להשיב כי הדין הסמיך אותה לעשות את שבכוונתה לעשות (ראו, אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי, כרך ג', 10 (2008)).

63. כאמור לעיל, למשיבים אין כל הסמכה בחוק המתירה להם לעכב את רישום הנישואין של זוג עד להמצאת ראיות לקיום קשר זוגי ולרשום את מצבו האישי של האזרח "בבירור" עד סיום הבחינה. בהיעדר הוראת דין עליה יכולים להסתמך המשיבים, אין הם רשאים להפעיל את כוחם השלטוני לפי סעיף ג.2 לנוהל הרישום וכל פעולה שכזאת סותרת את הוראות החוק.

64. לעיתים גדרי הסמכות של הרשות המינהלית אינם קבועים רק במסגרת החוק, ונקבעים גם במסגרת ההלכה הפסוקה. כפי שצוין לעיל, גדרי הסמכות שהוקנתה למשיבים בכל הנוגע

לרישום נישואים לא רק עוגנו בדבר החקיקה המסמך, אלא גם נקבעו באופן מפורש בהלכה פסוקה של בית משפט נכבד זה (עניין פונק-שלזינגר ואחרים, ר' לעיל). מן האמור עולה כי בהתנהלותם של המשיבים נופל פגם כפול, שכן פעולתם מתבצעת גם בסתירה לחוק וגם בניגוד להלכה הפסוקה ותוך חריגה מסמכות בשני המישורים.

65. ההוראה הקבועה בנוהל הרישום לא רק מפרה את הסדר החקיקתי, אלא פוגעת ביסודות המהותיים של שלטון החוק בהיותה מזלזלת במופגן ברשויות המשפטיות המוסמכות בישראל, בהן בתי הדין הדתיים (ר' בש"פ 4972/07 עאטף פואז נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 20.3.2008)). לדידם של המשיבים, אין די בפסק דין אשר ניתן על-ידי ערכאה משפטית מוסמכת בישראל על-מנת לרשום נישואים. במילים פשוטות, הם אינם מכבדים החלטה שיפוטית ישראלית ובוחרים להתעלם ממנה במופגן ולדרוש אסמכתאות נוספות לאמיתות ומהימנות ההחלטה השיפוטית.

66. ברי כי מצב זה איננו תקין, בלשון המעטה. ההוראה הקבועה בסעיף ג.2 לנוהל הרישום מתווה פרקטיקה אשר נעדרת הסמכה בחוק ומשכך מתבצעת שוב ושוב תוך חריגה מסמכות. הוראה זו אם כן, אינה פוגעת רק באלו המבקשים כי נישואיהם יירשמו וכי מצבם האישי ישונה בהסתמך על הדרישות הקבועות בחוק, אלא פוגמת בשלטון החוק בכללותו. משכך, הוראה זו אינה יכולה לעמוד ועל בית המשפט הנכבד להורות על ביטולה לאלתר.

שיקולים זרים הטבועים בהוראת נוהל הרישום

67. דרישת הנוהל כי במהלך פרק זמן בן חצי שנה יומצאו ראיות המעידות על קיומו של קשר משותף בין בני הזוג, אשר נישאו וצירפו תעודה ציבורית כדין, הינה תמוהה. מהו עניינו של פקיד הרישום בטיב הקשר המתקדם בין בני זוג שזה אך נישאו? האם מדובר באינסטנציה ערכית המבקשת לוודא כי זוגות נישואים יקיימו קשר משותף לשביעות רצונם של הגורמים המוסמכים? או שמא מדובר בתקופת צינון סטטוטורית הדוחה את קץ הרישום בעבור ישראלים הנישואים לזרים מתוך תקווה כי ישנו את דעתם?

68. נראה כי הפרקטיקה הקבועה בנוהל הרישום נועדה ליצור מעין "הליך מדורג" לאזרח הישראלי, בדומה להליך הקבוע ב"נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי" מס' 5.2.0008 של רשות האוכלוסין. נדמה גם כי מטרתיהן של ההוראות דומות – קרי לבחון את כנות קשר הנישואים בין התושב הישראלי לבן זוגו הזר. אם כך הוא הדבר, הרי שיסוד ההוראה הקבועה בנוהל הרישום ואשר קובעת המתנה של חצי שנה בטרם יירשמו נישואיו של הישראלי לאזרח זר, מקורה בשיקולים זרים שאינם קשורים בסוגיית הרישום.

69. כלל ידוע הוא כי הרשות המינהלית חייבת לפעול על יסוד השיקולים הרלוונטיים לחוק המסמך ועל יסוד שיקולים אלו בלבד. שיקול החורג מתכליות החוק המסמך הוא שיקול זר, ואין על הרשות להתחשב בו (ראו שרגא ושחר לעיל, בעמ' 199). במקרה דנן, תכלית חוק מרשם האוכלוסין היא ליצור מאגר סטטיסטי של פרטיהם האישיים והבסיסיים ביותר של

אזרחי ותושבי ישראל, לצרכי זיהוי וניטור. סמכויותיו של פקיד הרישום והשיקולים שהוא רשאי לשקול נגזרים ומתוחמים להגשמת תכלית זו.

70. על כן, בעוד שלפרטי רישום נישואים ישנה חשיבות ומשמעות כלפי כולי עלמא ומכוח הרישום ניתנת לבני-זוג אפשרות לממש זכויות שונות מכוח הדין האזרחי, **סוגיית הרישום הינה נפרדת מסוגיית המעמד**. בחינת כנות קשר הנישואים אשר רלוונטית לעניין הסדרת מעמדו של בן-הזוג הזר, אינה קשורה בסוגיית בחינת תוקפם של הנישואים או בעצם רישומם, אשר עליהם כאמור, אין פקיד הרישום רשאי לתת את הדעת. כך על-פי הוראות החוק ופסיקתו רבת השנים של בית משפט זה (ראה לעיל, **עניין פונק שלזינגר ; עניין בן-ארי**).

71. לפיכך, בעוד שלמשיבים ישנה סמכות לקיים הליך מדורג בעניינו של **בן הזוג הזר** לצורך הענקת מעמד בישראל, ובמסגרת הליך זה לבחון את טיב הקשר עם בן זוגו הישראלי, הם משוללים כל סמכות לעכב את רישומם של הנישואים ואת רישומו של **האזרח הישראלי** כ"נשוי" ובכך לפקפק במעמדו הוא.

72. בית המשפט הנכבד ערך אבחנה דומה במסגרת **עניין ויס** (צוטט לעיל). באותו עניין הוחלט ברוב דעות כי יש להבחין בין שני נהלים, כאשר האחד עוסק ברישום והשני נוגע להליך שנפקותו היא למעשה במתן מעמד, ולהבחנה זו נפקות גם למבחן המידתיות. כך, בית המשפט קבע כי נוהל הרישום, אשר קבע משוכות ראייתיות משמעותיות לצורך הוכחת אבהות כגון עריכת בדיקת רקמות, **איננו מידתי** שכן נפקות הכרה באבהות מכוח הנוהל הינה רישומית בלבד ואין לה תוקף לגבי סוגיית המעמד (פס' 6-10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). משכך, בוטלו ההוראות הרלוונטיות בנוהל זה.

73. בדומה ל**עניין ויס** גם בעניינו, נוהל הרישום נשוא העתירה אשר מסדיר את הליך שינוי רישום המצב האישי במרשם, אינו משליך על סוגיית הקניית המעמד בישראל לבן הזוג הזר. קביעת משוכות ראייתיות שונות בהן צריך לעמוד התושב הישראלי בטרם יירשמו נישואין במרשם האוכלוסין נובעת משיקולים זרים ואף אינה מידתית (ר' להלן), ודינה בטלות.

העדר תכלית ראויה בהוראת נוהל הרישום

74. לשון נוהל הרישום ויישומה בפועל של הפרקטיקה הנובעת ממנו, מלמדים כי סעיף ג.2 לנוהל נעדר כל תכלית ראויה והוא מופעל בשרירותיות ובחוסר אחידות על ידי פקידי הרישום השונים.

75. ראשית, **למסגרת הזמנים של חצי שנה אין שום תכלית**- כפי שעולה מלשון הסעיף וכפי שאישרו המשיבים בתשובותיהם לפניית העותרת (ר' לעיל **נספח ע/3 ונספח ע/11**), אף אם במהלך ששת החודשים לא נתקבלו "ראיות מספקות" לדעת פקיד הרישום לעניין הקשר המשותף של הזוג, בתום התקופה יירשמו הנישואין ללא קושי ובאופן אוטומטי ומצבו האישי של האזרח הישראלי ישתנה ל"נשוי". כך עולה גם מ"נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי" המדגיש לפקידים כי **"תוקף ההגבלה מסוג "בבירור" יהיה עד חצי**

שנה לכל היותר (הדגשה במקור) וכן ש"אם חל עיכוב מכל סיבה שהיא, יש לשנות את המרשם מ"בבירור" ל"נשוי" לא יאוחר מחצי שנה לאחר קבלת הבקשה" (ר' **נספח ע/23**).

76. לא רק שהעדר ראיות בדבר הקשר הזוגי לא ישנה לעניין הרישום הסופי של הנישואין, אלא שגם **מציאת ראיות** המעידות כי מדובר בנישואין פיקטיביים, לא יביאו לתוצאה שונה. וכך נכתב בסיפא של סעיף ד.1.ה.2) לנוהל מתן מעמד לבן זוג זר: "ככל שבסיום תקופה זו מתברר כי מדובר בנישואין פיקטיביים, יש לשנות מצב אישי ל"נשוי" ולציין בגיליון רישום כי מדובר בנישואין פיקטיביים." זאת ועוד, לעותרת ידוע כי במקרים רבים **פקידי הרישום כלל אינם נוהגים לדרוש ראיות** וששת החודשים חולפים מבלי שנעשה בירור כלשהו על-ידי המשיבים. התנהלות זו מצביעה לא רק על חוסר הגינות, חוסר תום לב ושקילת שיקולים זרים מצד הרשות המנהלית, אלא היא מוכיחה כי סעיף ג.2 נעדר כל תכלית ראויה.

77. שנית, יישומו בפועל של סעיף ג.2 מעלה **תמונה מטרידה של שרירותיות בהפעלת ההוראה**, המשתנה מלשכת אוכלוסין אחת לרעותה. כך למשל, במקרים מסוימים, אם האזרח הישראלי מתעקש על שינוי מצבו האישי ל"נשוי" ועל הוצאת תמצית רישום ו/או ספח תעודת זהות מתאימים, פקידי הרישום ייעתרו לבקשתו וישנו את הרישום על אתר, ללא התעקשות על המתנה של חצי שנה או עריכת בירור ודרישת ראיות לקיום הקשר. כך היה למשל בעניינה של **פלונית** (פרטים מצויים בידי העותרת ויומצאו במידת הצורך), אשר בקשתה לשינוי מצבה האישי סורבה על ידי לשכת האוכלוסין ברמלה והיא הונחתה לשוב לשם לאחר חצי שנה. פלונית סירבה לקבל את גזרת הגורל בעניינה וסרה בחזרה ללשכת האוכלוסין חודשיים לאחר מכן. למרות שלא חלפה חצי שנה, עקב התעקשותה, עוד באותו היום שונה מצבה האישי כפי שמופיע בתמצית הרישום מ"בבירור" ל"נשואה", דבר שאיפשר לה לאחר מאמצים רבים להיכנס לרצועת עזה ולהתאחד עם בן זוגה.

78. לעומתה, תחנוניו של **אלמוני** (פרטים מצויים בידי העותרת ויומצאו במידת הצורך) בפני פקידת הרישום בלשכת האוכלוסין בבאר שבע לא עזרו. כאשר שב הוא ללשכה בחלוף ארבעה חודשים מיום שהגיע לשם לראשונה, וביקש לרושמו כ"נשוי" ללא דיחוי, לא שעתה פקידת הרישום לתחנוניו והורתה לו לשוב על עקבותיו. רק בתום ששת החודשים מיום שפנה לראשונה, הואילו בטובם פקידי הרישום להנפיק לאלמוני ספח תעודת זהות בו הוא רשום כ"נשוי".

79. כמובן שגם פנייה למערכת המשפט מסייעת לזרז את רישום הנישואין בלשכות האוכלוסין, אף ללא עמידה בדרישות סעיף ג.2 לנוהל. לראיה, בסמוך לאחר הגשת העתירות בעניינם של **חמאמדה ודבאס** הועבר מצבם האישי מסטטוס "בבירור" לסטטוס "נשוי/אה" ומצוקתם האישית באה על פתרונה.

80. שלישית ואחרון, **אין כל תכלית בעיכוב רישום נישואיהם של ישראלים לבני זוג תושבי רצועת עזה**. הוראת נוהל הרישום חלה כאמור על כל הבקשות לרישום נישואיהם של אזרחי ישראלי ואזרח זר, בלי להתחשב במקום הנישואים ואופן עריכתם, סוג התעודה הציבורית,

האם הזר מעוניין לבקש מעמד בישראל והאם יכול הוא. מבלי לפגוע בטענות הכלליות כנגד הסעיף כאשר הוא מופעל כלפי כל אזרח או תושב ישראלי הנישא לבן זוג זר, הרי שבמיוחד אין כל תכלית והצדקה לקיומו כאשר מדובר במי שנישא לתושבי רצועת עזה.

81. אף אם נניח כי ישנה תכלית כלשהיא בעיכוב רישום נישואיהם של מי שנישאו לבני זוג זרים הנמצאים בפתחו של הליך מדורג להקניית מעמד בישראל- ולא כך היא לדעת העותרת- הרי שתכלית זו אינה מתקיימת כלל וכלל כשבן או בת הזוג הזרים הינם תושבי רצועת עזה. **לתושבים אלו ממילא אין שום יכולת לקנות מעמד בישראל, וחייהם המשותפים עם בני זוגם הישראלים עתידים להתקיים אך ורק בשטח רצועת עזה (חוק הוראת השעה שצוטט לעיל. ר' גם סעיף ב.8. ה"נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי", נספח ע/23).**

82. מכאן, שאין ולא יכולה להיות כל מטרה והצדקה בעיכוב רישום הנישואין של ישראלים לתושבי עזה. לא רק זאת, אלא שעיכוב כזה גורר פגיעה קשה ביותר בזכויות בני הזוג להתאחד ולקיים חיי משפחה תקינים ברצועת עזה. **האזרח הישראלי מוחזק בעל כורחו בישראל, מצבו האישי נרשם שלא על דעתו "בבירור" ועליו להמתין עד אשר תחלוף אותה חצי שנה שנקבעה בשרירותיות בנוהל, על מנת להיכנס לרצועת עזה ולפתוח בחיי הזוגיות.**

83. למען הסר ספק יודגש כי אף אם נישואי ישראלים ובני זוגם תושבי רצועת עזה נערכים לעתים ברצועת עזה ובהעדרו של אחד הצדדים (פרקטיקה נוהגת המקובלת בדין השרעי), מה שמוצג תמיד בפני פקידי הרישום הינו תעודות נישואין שנערכו כדין ואשר אומתו על ידי בית דין שרעי מוכר בישראל. אין מדובר בתעודה המופקת על-ידי הרשות הפלסטינית בעזה אלא **בתעודת נישואין המופקת מלכתחילה על-ידי בית הדין השרעי בישראל.** לפיכך אין כל ספק שכל עוד היא מקורית ומאומתת, על תעודה זו להיות קבילה ומספיקה לצורך רישום הנישואין.

חוסר סבירותה של הוראת נוהל הרישום

84. הלכה פסוקה היא כי החלטותיה של כל רשות ציבורית, לרבות הנחיותיה ונהליה, צריכים לעמוד במבחן הסבירות. כדי שהוראה או החלטה תהיה סבירה עליה להיות מושתתת אך ורק על שיקולים שהם ענייניים ורלוונטים לתכלית החוק המסמיך, ועל מתן משקל יחסי הולם לכל אחד מהם (בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485).

85. בענייננו, הוראה גורפת המנחה פקידי רישום לעכב מיוזמתם את רישום הנישואין של כל האזרחים הישראלים הנישאים לאזרחים זרים, ולרשום את מצבם האישי "בבירור" למשך חצי שנה, הינה הוראה בלתי סבירה באופן קיצוני. לא זו אף זו, ההוראה אף סותרת את הסעיפים הקודמים לה באותו הנוהל אשר עוסקים במעמדה הבלעדי של תעודה ציבורית מאומתת כדין, מה שמעצים את חוסר סבירותה.

86. משך הזמן שנקבע בהוראה, חצי שנה, מלמד כשלעצמו על חוסר סבירותה. במקרים מסוימים, התמשכות בלתי סבירה של ההליך עשויה לשמש ראיה לכך שהרשות פועלת משיקולים זרים

נסתרים או אף בחוסר תם לב (ראו לדוגמה, בג"ץ 6300/93 **המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מח [4] 441 (1994)) (להלן: **עניין המכון להכשרת טוענות בית דין**). ברי כי עיכוב של שישה חודשים תמימים לצורך ביצוע פעולה בעלת אופי אדמיניסטרטיבי גרידא, שעניינה רישום נישואיהם של תושבים ישראלים בהסתמך על תעודה ציבורית, הינו בלתי סביר בעליל ואינו עומד באמות מידה של מינהל תקין. לשם השוואה, נציין כי נוהל אחר של המשיבים, "נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים", מס' 1.2.0001, המסמך את פקידי הרישום לקבוע "הגבלות" בתיקיהם של תושבים מסוימים שימנעו מהם קבלת שירותים, הוגבל מפורשות **לששה שבועות**. לאחר תקופה זו, הנוהל מחייב את הפקידים למלא אחר מבוקשו של הפונה. זוהי גרסתו המתוקנת של הנוהל, שנערכה בעקבות עתירת האגודה לזכויות האזרח כנגד גרסתו הקודמת של הנוהל (בג"ץ 6847/02 **מירטה זריני ואח' נ' שר הפנים ואח'** (פורסם בנבו, 28.6.2006)).

פגיעה בלתי חוקתית בזכויות אזרחי ותושבי ישראל

87. סעיף ג.2 לנוהל והפרקטיקה המונהגת מכוחו פוגע באופן נרחב בזכויות ובחירויות יסוד של אזרחי ישראל- זכותם לכבוד, לאוטונומיה, לשוויון, לחופש תנועה ולמימוש חיי משפחה. נוהל של רשות ציבורית הבנוי על ההנחה הגורפת כי נישואיהם של בני זוג המשתייכים לקבוצה מסוימת באוכלוסייה אינם ראויים לאמון, ומצריכים חיזוק בראיות נוספות, כורך עמו פגיעה מהותית בכבוד האנושי (ראו והשוו, **עניין ויס**, עמ' 28). גם רישום מצבו האישי של אדם בסטטוס "בבירור" והצגתו לכל דורש יש בו משום פגיעה בכבוד והשפלה שלא לצורך. הפגיעה בכבודם של אזרחי ישראל מתעצמת נוכח **הפלייתם לרעה** לעומת בני זוג ישראלים הנרשמים מיד כ"נשואים" עם הצגת תעודת נישואין מאומתת כדין. כאמור, אין כל תכלית או הצדקה ביצירת הבחנה בין מי שנישאים לאזרחים זרים ומי שנישאים לאזרחים ישראלים, כאשר עסקינן ברישום נישואין (להבדיל ממתן מעמד). זוהי הבחנה בלתי רלוונטית.

88. זאת ועוד, פרקטיקה זו פוגעת באופן קריטי בחופש התנועה של אזרחי ותושבי ישראל הנישאים לתושבי רצועת עזה. בהינתן נהלי הכניסה לרצועת עזה, בהעדר רישום מצבם האישי כ"נשואים", אזרחים ותושבים אלו אינם יכולים לצאת לרצועה ולהתאחד עם בני או בנות זוגם. הם **אנוסים להישאר בישראל למשך חצי שנה או יותר**, עד אשר ישונה הרישום. מכאן, שהנוהל פוגע גם בזכותו של כל אזרח לצאת מן הארץ (סעיף 6א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו).

89. הזכות לחיי משפחה של אותם אזרחים ותושבים נפגעת לאור **הפרדתם בפועל** מבני זוגם המתגוררים ברצועת עזה למשך תקופת ה"בירור". כזכור, בית המשפט הנכבד קבע בשתי הזדמנויות כי חרף מעמדה של הזכות החוקתית לחיי משפחה, היקפה אינו משתרע כדי מימושה בישראל דווקא (בג"ץ 7052/03 **עדאלה** – **המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202, 326 (2006) (להלן: **עניין עדאלה**); בג"ץ 466/07 ח"כ **זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 11.1.2012)). כאשר מדובר

במימוש חיי משפחה עם תושבי עזה, החוק קבע מפורשות שהאחרונים לא יוכלו לקבל מעמד בישראל, בשום סיטואציה (ר' **הוראת השעה**). לפיכך, המקום היחיד בו יכולים בני הזוג לממש את זכותם לחיי משפחה הינה מחוץ לישראל, קרי ברצועת עזה. בקביעת סעיף ג.2 לנוהל, המשיבים מונעים מאזרחים ישראלים אפילו את המעט הזה- להיכנס לרצועת עזה ולקיים חיי משפחה עם בני זוגם. ברי כי פגיעה זו אינה יכולה לעמוד בעינה, גם לשיטת שופטי דעת הרוב **בעניין עדאלה**.

90. הפגיעה הקשה בזכויותיהם החוקתיות של אזרחי ישראל אינה עומדת **באף אחד** מתנאי פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. **ראשית**, היא לא נעשתה מכוח חוק ההולם את ערכי מדינת ישראל או מכוח הסמכה מפורשת בו. לא רק שהפרקטיקה הנהוגה בסעיף ג.2 סותרת באופן חזיתי את חוק המרשם והפסיקה בנוגע לסמכויות פקיד הרישום, **פרקטיקה פוגענית זו לא עוגנה בחקיקה ראשית או בתקנה אלא בנוהל פנימי המסדיר את עבודת המשיבים בתחומי מרשם**. **שנית**, כאמור, הוראת הנוהל לא נועדה לשום תכלית ראויה הקשורה לרישום נישואין בישראל.

91. **שלישית**, הוראת הנוהל אינה עומדת במבחני המידתיות. במסגרת בג"ץ 3648/97 **ישראל סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2), 728 (1999) (להלן: **עניין סטמקה**), נדונה סוגיה הדומה לענייננו. שם פסל בית המשפט הנכבד פה אחד, עקב חוסר מידתיות ועילות אחרות, נוהל של משרד הפנים שדרש כי לצורך בחינת כנות הנישואים של בן זוג ישראלי לאזרח זר, ייצא בן הזוג הזר מן הארץ לחודשים מספר, עד שבקשת בני הזוג להסדרת מעמדו של הזר תידון לגופה. בית המשפט קבע שלא זו בלבד שלא הוכח שמדיניות זו מביאה בפועל להפחתת מספר הנישואים הפקטיביים, אלא שאין קשר רציונאלי בין האמצעי שנבחר לבין המטרה (שם, בעמ' 778).

92. דברים אלו, בשינויים המחייבים, יפים גם לענייננו. אין כל קשר רציונאלי בין סעיף ג.2 לנוהל הרישום לבין המטרה להפוך את הליך הרישום למשוכה נוספת בדרך להליך הסדרת מעמדו של בן-הזוג הזר. עיכוב של חצי שנה ברישום הנישואים לא משרת שום תכלית הרתעתית או אחרת ביחס לתופעת הנישואים הפיקטיביים ומעבר לכך, במקרים מסוימים אי רישום הנישואים במשך חצי שנה, עלול דווקא להקשות על קיום בדיקות מסוימות שיבחנו את האותנטיות של הקשר בין בני-הזוג. זהו המצב כאשר מדובר באזרחים ישראלים הנישואים לתושבי עזה, אשר עקב הוראת הנוהל חיים בנפרד ואינם יכולים להמציא ראיות לקיומו של קשר ביניהם.

93. נראה אם כן, כי מדיניות המשיבים אשר הפרידה בין ישראלים לבני זוגם הזרים ואשר נפסלה על-ידי בית המשפט הנכבד **בעניין סטמקה**, קרמה עור וגידים בנוהל נשוא עתירה זו. אלא שלהבדיל **מעניין סטמקה**, בענייננו אותם ישראלים אף אינם מבקשים לממש את זכותם לחיי משפחה בתוך מדינת ישראל תוך הקניית מעמד לבן הזוג, אלא מבקשים כי יתאפשר להם לממש זכות זו מחוץ לישראל.

94. הוראת נוהל הרישום גם אינה האמצעי שפגיעתו פחותה ביותר לשם השגת המטרה (ככל שיש מטרה ראויה כלשהי), שכן היא מהווה הסדר גורף ורחב המוחל בלא אבחנה על קבוצת אנשים, מבלי להשתמש באמת מידה פרטנית-אינדיבידואלית לבחינת עניינם (ר' עניין סטמקה וכן פסי' 69 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) ברק בעניין עדאלה). מן האמור עולה כי הוראת נוהל הרישום אינה יכולה לעמוד וזאת לאור העובדה כי אינה מקיימת את מבחני המידתיות.

חובת המשיבים לפעול במהירות הראויה ובתוך זמן סביר

95. העותרת כאמור פנתה לראשונה למשיבים בעניין נשוא העתירה בחודש ספטמבר 2013. תשובתם הראשונה של המשיבים נתקבלה יום לפני שהוגשה בנושא עתירה פרטנית, בחודש אפריל 2014. בחודש יוני 2014, בפרשת **חמאמדה**, התחייבו המשיבים לבחון את הוראת סעיף ג.2 לנוהל הרישום. על התחייבות זו חזרו באוקטובר 2014, בפרשת **דבאס**. בדצמבר 2014 עדכנו המשיבים בפעם האחרונה כי הם עמלים על **תיקון הנוהל ופרסומו**. לעותרת אין כל ידיעה מהו תוכן התיקון המיועד והאם יביא באמת לביטולה של הפרקטיקה הפוגענית מכל וכל. מאז חלפו חמישה חודשים נוספים ולאוויר העולם לא בא תיקון הנוהל או שינויו בכל צורה שהיא. בסך הכל, **חלפו כעשרים חודשים** מיום פנייתה הראשונה של העותרת למשיבים ו-13 חודשים מיום שבו התחייבו לבחון את הנוהל. אין ספק כי הזמן הסביר לבחינת הסוגייה עבר.

96. חובת המשיבים לפעול במהירות הראויה ולעמוד בלוח זמנים סביר היא ממושכלות היסוד של מינהל תקין (י' זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב' 1098 (מהדורה שנייה, 2011)). היא נובעת מחובות הסבירות, ההגינות והנאמנות של הרשות, וכלולה באינטרס הציבורי שבהפעלת הסמכות המנהלית (עניין **המכון להכשרת טוענות בית דין**, עמ' 451). הפרת החובה להפעיל את הסמכות המנהלית בתוך זמן סביר מהווה כשלעצמה עילה לביקורת שיפוטית (בג"ץ 4634/04 **רופאים לזכויות אדם נ' השר לבטחון פנים** (פורסם בנבו, 12.2.07) (להלן: עניין רל"א)).

97. התשובה לשאלה מהו "זמן סביר" או "מהירות ראויה" נדונה רבות בבתי המשפט ותשובות רבות ושוונות ניתנו לה, בהתאם למהות הסמכות ולנסיבות המקרה (זמיר לעיל, בעמ' 1094-1095, 1101). כך למשל נקבע במקרה אחד כי שנתיים וחצי אינם זמן סביר לקביעת כללים על-ידי המשרד לענייני דתות (עניין **המכון להכשרת טוענות בית דין**, עמ' 452) ובמקרה אחר נקבע כי שלושה חודשים הינם זמן סביר למחוקק לגבש את עמדתו ולקבוע הוראות מעבר בעניין תיקי השקעות (בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר ואח'**, פ"ד נא(4) 367, 416 (1997)).

98. בענייננו, המדובר בבחינתו ותיקונו (למעשה, ביטולו) של **סעיף אחד מתוך נוהל שלם**. במקרה דומה בו נדרש תיקונו של סעיף אחד מתוך נוהל, הכיר בית המשפט בתקופה של חודשיים כזמן סביר ומספיק לתיקון הסעיף (עת"מ 41011-11-14 **אבו אלחיר ואח' נ' המפקד הצבאי לאזור**

הגדה המערבית ואח' (לא פורסם, 16.3.2015)). כאשר נבחן הזמן הסביר להתקנת תקנות חדשות או נהלים שלמים קבעו בתי המשפט תקופה הנעה בין ארבעה לשישה חודשים (ר' בג"ץ 372/71 **המהנדס א' פראניו נ' שר הבריאות**, פ"מ כו(1) 809; בג"ץ 7974/04 **פלוני נ' שר הבריאות** (פורסם בנבו, 21.4.2005)) וכאשר דובר על בחינה ופרסום גרידא של נהלים התחייבו המשיבים דשם למסגרת זמנים של ארבעה עד שישה חודשים לפרסום כ-60 עד 80 נהלים (עת"מ 51147-05-14 **גישה נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים**; עת"מ 68189-12-14 **גישה נ' המנהל האזרחי**). כאמור, למשיבים דכאן ניתן פרק זמן של 13 חודשים לבחינת סעיף אחד בתוך נוהל אחד וטרם התפרסם פרי עבודתם.

99. אמנם, "לא את כל השינויים הנדרשים ניתן להשיג מיד, כהרף עין ובהינף קולמוס" (עניין **רל"א**, פס' 31 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). ברם, השינוי המבוקש בעתירה דנן מונח על שולחנם של המשיבים מזה זמן רב והוא **מצומצם בהיקפו ובהשלכותיו**. מהמתואר לעיל עולה כי ממילא אין לסעיף ג.2 כל תכלית ראויה, ולשכות שונות של רשות האוכלוסין פועלות באופן עצמאי ושרירותי לשינוי רישום מצבם האישי של אזרחי ישראל לעתים מבלי להעבירם לסטטוס "בבירור" או תוך קיצור המועד הנקוב בנוהל. ראיות נוספות כלל לא מתבקשות וממילא כל האזרחים הישראלים יירשמו כ"נשואים" בתום חצי שנה. מכאן, **שביטול הסעיף אינו דבר הכרוך בשינוי מדיניות בעלת חשיבות ציבורית ואין כל סיבה כי ייסחב משך חודשים ושנים**.

100. מעבר לכך, המשך השיהוי בתיקון הנוהל פוגע פגיעה קשה ובלתי מוצדקת בזכויותיהם של אלפי ישראלים אשר בכל שנה מוקפא מעמדם האישי למשך חצי שנה. פגיעה זו צריכה לקבל משקל רב ולהטות את הכף לטובת הקביעה שהמשיבים חרגו מגדר הזמן הסביר לביצוע הביטול המבוקש (בג"ץ 4253/02 **ראש עיריית טבריה נ' היועמ"ש**, פ"ד סג(2) 86, 158 (2009)).

סיכום

101. בפסק דינו של כבוד בית המשפט בעניין **זבאס**, מיום **19.10.2014**, צוין כי טרם חלף הזמן הסביר לדיון בטענות העקרוניות של העותרת כנגד סעיף ג.2 לנוהל הרישום, לאור התחייבות המשיבים לבחון את הנוהל. בחלוף **שמונה חודשים** מהחלטה זו ובהעדר תיקון כלשהו של סעיף ג.2 לנוהל, **הזמן הסביר לפעולה מצד המשיבים חלף עבר לו ועל כן הגיעה העת לדון בטענות העקרוניות אשר הוצגו לעיל ולהביא לביטולו של הסעיף**.

102. סעיף ג.2 לנוהל הרישום מבסס פרקטיקה פסולה, אשר מופעלת תוך חריגה מסמכות ואשר עומדת בניגוד גמור לפסיקה עקבית ורבת שנים של בית המשפט העליון בנוגע לסמכויות פקיד הרישום בביצוע שינויים במרשם בכלל, ובענייני נישואין בפרט. ההוראה גם נגועה בשיקולים זרים שאינם רלוונטיים לעניין הרישום והיא נעדרת כל תכלית, שלא לומר תכלית ראויה. ההוראה אף אינה מידתית ואינה סבירה, ופגיעתה בזכויות חוקתיות של אזרחי ישראל הינה רבה.

103. בית המשפט הנכבד הביע כבר לפני יותר מעשור את מורת רוחו ביחס לפרקטיקה אשר מתווה הוראת הנוהל במסגרת עניין תרתייר. בשתי העתירות הפרטניות שהוגשו במהלך שנת 2014 רשם בית המשפט את התחייבות המשיבים לבחון את הנוהל והעניק להם שהות רבה לדון בטענות העותרת. בחינה זו טרם הניבה פירות והפגיעה הקשה בזכויות אזרחי ותושבי מדינת ישראל ממשיכה ביתר שאת.

104. לאור פסיקתו העקבית של בית המשפט הנכבד ולאור העובדה כי אין כל תכלית והצדקה לעיכוב רישום הנישואים של אזרחים ישראלים ולרישום מעמדם האישי תחת הסטטוס המומצא "בבירור", יש לחייב את המשיבים לבטל את הוראת סעיף ג.2 לנוהל, כך שרישום נישואיהם של ישראלים עם אזרחים זרים, יתבצע מיד עם הצגת המסמכים הדרושים. כך תיפתר מצוקתם של ישראלים רבים, אשר עקב נהלי רשות האוכלוסין, נאלצים להמתין ללא הצדקה פרק זמן בלתי סביר על מנת להתאחד עם בני זוגם. כך גם יתייתר הצורך לפנות לבית משפט נכבד זה שוב ושוב, בעניינם הפרטני של אזרחים ישראלים אשר נפגעים מהוראת נוהל הרישום, תוך בזבוז זמנו של בית המשפט.

105. מכל הטעמים הללו מתבקש בית-המשפט הנכבד להוציא צו-על-תנאי, כמבוקש בראש העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים, להפוך את הצו על-תנאי להחלטי ולחייב את המשיבים בהוצאות העותרת ושכ"ט עורך דין.

מיכל לופט, עו"ד

8.6.2015

ב"כ העותרים