



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4879/21

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט א' שטיין

העותרים: רונן פסטס ו-35 נוספים

נ ג ד

המשיבים: 1. שרת הפנים
2. שר החוץ
3. רשות האוכלוסין וההגירה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ג בתשרי התשפ"ב (29.09.2021)

בשם העותרים: עו"ד גלעד יצחק-ברטל, עו"ד בתיה זקס,
עו"ד חן טלמור, עו"ד רעות לורנס

בשם המשיבים: עו"ד רועי שויקה

פסק-דין

השופט י' עמית:

עניינה של העתירה שלפנינו בזכות להיכנס לישראל של מי שנולד מחוץ לישראל לאב או אם אזרחים ישראליים, אך לא נמסרה הודעה על הולדתו לפקיד הרישום של מרשם האוכלוסין (להלן: הודעה למרשם).

הרקע לעתירה והמחלוקת שבבסיסה

1. העותרים הם שלושים ושישה אזרחיות ואזרחים ישראליים המתגוררים בחו"ל. לפי הנטען בעתירה, לשלושים ואחד מהעותרים נולדו ילדים בחו"ל (להלן: ילדי העותרים), שלא נמסרה בעניינם הודעה למרשם, מסיבות שונות, חרף קיומה של חובה בחוק למסור הודעה כאמור, כפי שיבואר להלן. בהיעדר הודעה למרשם בעניינם, ילדי העותרים אינם מחזיקים בדרכון ישראלי והם נהגו להיכנס לישראל עם דרכון זר. אלא

שבשל מגפת הקורונה הוטלו מגבלות על כניסת זרים לישראל, שהוחלו גם על ילדי העותרים.

(יצוין כי לפי הנטען בעתירה, לשתי עותרות יש ילדים מאומצים. מאחר שטיעוניהם המשפטיים של העותרים לא התייחסו לעותרות אלו ולילדיהם, אלא התמקדו באזרחים ישראליים תושבי חו"ל שנולדו להם ילדים בחו"ל, כך גם ייעשה ככלל בפסק דין זה).

2. העותרים מעוניינים להגיע עם ילדיהם לישראל, בעיקר כדי לבקר קרובי משפחה. בתמצית, טענתם היא שילדיהם אזרחים ישראליים לפי חוק, ועובדת אי-רישומם במרשם האוכלוסין אינה גורעת מכך. לפיכך, לגישתם, מוקנית להם הזכות החוקתית של כל אזרח ישראלי להיכנס לישראל, ואין להטיל עליהם מגבלות שאינן חלות על יתר אזרחי ישראל.

המשיבים, מצדם, גרסו כי מאחר שהעותרים לא מסרו הודעה למרשם בעניין ילדיהם, הרי שהטענה בדבר אזרחותם של ילדים אלו לא הוכחה כדין, וממילא אין הם מוכרים כאזרחים ישראליים עד שיוכח אחרת ולא מוקנות להם זכויות של אזרחים ישראליים.

3. כאמור, בעתירה נטען כי ילדי העותרים נהגו מאז ומתמיד להיכנס לישראל עם דרכונים זרים, אך משבר הקורונה והמגבלות שהוטלו בעטיו על כניסת זרים לישראל "טרפו את הקלפים". להלן נעמוד אפוא על השתלשלות העניינים שניצבת ברקע לעתירה.

החל מפברואר 2020, עם תחילת התפשטות נגיף הקורונה במדינות מסוימות, החל משרד הפנים להגביל כניסת זרים לישראל, וביום 19.3.2020 הוחלט על "סגירת שמיים" מוחלטת ביחס לזרים. מאז עודכנה מעת לעת מדיניות שר הפנים (המשיבה 1) בהתאם למצב התחלואה העדכני, וביום 14.6.2020 פורסמה מדיניות משרד הפנים בדבר הקריטריונים לכניסת זרים לישראל, בבחינת חריגים לכלל של "שמיים סגורים". ביום 12.7.2020 הורחבו הקריטריונים הנ"ל, ובאחד מהם נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"ילדים קטינים להורים שאחד ההורים הוא אזרח ישראלי החי בארץ וההורה השני הוא זר החי בחו"ל, והילדים חיים בחו"ל ובעלי דרכון זר – במקרים אלו תאושר כניסת הילד לביקור ההורה הישראלי לאחר הצגת תעודת לידה מקורית ומאומתת כדין (חותמת אפוסטיל), המוכיחה את הקשר לאזרח הישראלי וחתומת ההורה הזר בפני הקונסול על מכתב הסכמה המאשר את נסיעת הקטין לישראל [...]"

על ההורה להשלים את הטיפול ברישום הילד תוך 90 יום ממועד הכניסה לישראל בהתאם להוראות החוק" (ההדגשה הוספה – י"ע).

4. בחודש מאי 2021 עודכנה פעם נוספת המדיניות הנ"ל, והוגדר בה קריטריון נוסף לכניסת זרים שאינם מחוסנים או מחלימים מקורונה, שכותרתו "הקלות בכניסה לישראל לאזרחים ישראלים החיים בחו"ל וטרם השלימו את רישום ילדיהם במרשם האוכלוסין" (להלן: ההקלות). וכך, בין היתר, נקבע במסגרת קריטריון זה:

"אזרחים ישראליים שמרכז חייהם בחו"ל, נדרשים לרשום את ילדיהם שנולדו להם בחו"ל בנציגויות ישראל בחו"ל או בלשכות רשות האוכלוסין בישראל. לא תתאפשר כניסה לישראל של קטינים שנולדו להורים ישראליים ואשר זכאים לאזרחות ישראלית ללא רישום במרשם האוכלוסין ובאמצעות דרכוניהם הזרים.

לאור התפרצות נגיף הקורונה והמגבלות הקיימות ובהתחשב בהיקף הפניות הגדול של אזרחים ישראליים המתגוררים דרך קבע בחו"ל ומעוניינים להגיע לביקור בישראל עם ילדיהם שנולדו בחו"ל, וטרם נרשמו במרשם האוכלוסין כמתחייב בחוק, בתקופה הקרובה, ובהתחשב בתהליכי הרישום המצריכים התארגנות מוקדמת, הוחלט על ידי רשות האוכלוסין וההגירה (המשיבה 3 – י"ע), בתיאום עם משרד החוץ ובאישור שר הפנים, לאפשר בעת הזו כניסת ילדים קטינים של אזרחים ישראלים באמצעות דרכוניהם הזרים, לאחר שהחלו בתהליך הרישום אך טרם השלימו הליך זה, עד לתאריך 30.9.2021. לאחר מועד זה לא תתאפשר כניסת ילדים לאזרחים ישראלים ללא רישום במרשם האוכלוסין כמתחייב בחוק וכניסה בדרכון ישראלי. יובהר כי בימים אלה, בשל מגבלות הקורונה, נדרש לקבל אישור חריג לצורך כניסה לישראל למטרת ביקור עם דרכון זר. לצורך קבלת אישור כניסה לישראל בדרכון זר, יש להגיש בקשה לנציגות ישראל בחו"ל" (ההדגשה הוספה – י"ע).

עוד צוין שם, כי בקשה לאישור כניסה לישראל של ילדי אזרחים ישראליים בדרכון זר ניתן להגיש בדוא"ל, ויש לצרף לה טופס בקשה לרישום נולד, העתק תעודת לידה (גם אם טרם אומתה כדין) וכל מסמך אחר שמצוי בידי האזרחים ונדרש להשלמת הליך הרישום. כמו כן, צוין כי על מגיש הבקשה לצרף מכתב שבו יציין כי מדובר בביקור בלבד, וכי הוא מתחייב שבתוך 60 יום מחזרתו למדינה שבה מרכז חייו ירשום את ילדיו כמתחייב בחוק, וכן יאשר כי ידוע לו שלאחר ה-30.9.2021 לא תתאפשר כניסה נוספת של ילדיו ללא השלמת הליך הרישום.

5. ביום 12.7.2021 הוגשה העתירה שלפנינו, וביום 10.9.2021 הוגשה תגובת המשיבים (בין היתר, בתגובה צוין כי גורמי המשיבים החליטו להאריך את תוקפן של ההקלות הנ"ל – שכמפורט לעיל, היו אמורות לפוג ביום 30.9.2021 – עד לסוף שנת 2021). בטרם נציג את טענות הצדדים, נעמוד על הוראות החוק העיקריות הצריכות לעניין.

עיקרי המסגרת הנורמטיבית

6. סעיף 4 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: חוק האזרחות) קובע כדלהלן:

אזרחות מכוח לידה
 4. (א) אלה יהיו, מיום לידתם, אזרחים ישראליים מכוח לידה:
 (1) מי שנולד בישראל כשאביו או אמו היו אזרחים ישראליים;
 (2) מי שנולד מחוץ לישראל כשאביו או אמו היו אזרחים ישראליים –
 (א) מכוח שבות;
 (ב) מכוח ישיבה בישראל;
 (ג) מכוח התאזרחות;
 (ד) לפי פסקה (1).
 (ה) מכוח אימוץ לפי סעיף 4ב(1).
 (ב) לענין סעיף זה, מי שנולד אחרי מות אחד מהוריו, דייו שאותו הורה היה במותו אזרח ישראלי.

(והשוו לסעיף 4ב לחוק האזרחות, שעניינו "אזרחות מכוח אימוץ").

סעיף 11 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק המרשם), קובע כי "תושב שנולד לו ילד בחוץ-לארץ חייב למסור לפקיד רישום תוך שלושים יום הודעה על פרטי הרישום של ילדו". חובה זו חלה גם על אזרח ישראלי שאיננו תושב, לנוכח סעיף 1(ג) לחוק המרשם, שלפיו "הוראות חוק זה המקנות זכויות לתושב או המטילות עליו חובות או הנוגעות לתושב יחולו גם על אזרח ישראלי שאיננו תושב". לפי סעיף 35(ג) לחוק זה, אי-מסירת הודעה למרשם לפי סעיף 11 הנ"ל היא עבירה פלילית. עוד יצוין כי סעיף 2 לחוק המרשם קובע את הפרטים שיירשמו במרשם ביחס לכל תושב, וביניהם "אזרחות או אזרחיות, של עכשיו ושקדמו" (סעיף 2(א)(10)); וכי לפי סעיף 3 לחוק זה, הרישום במרשם יהיה ראיה לכאורה לנכונותם של חלק מפרטי הרישום, ובכללם פרט האזרחות הנ"ל.

סעיף 6(ב) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "כל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ זכאי להיכנס לישראל".

סעיף 2א לחוק הדרכונים, התשי"ב-1952 קובע כי "אזרח ישראלי יציג, בעת כניסתו לישראל ובעת יציאתו ממנה, לפני קצין ביקורת הגבולות, דרכון ישראלי או תעודת מעבר ישראלית; השר רשאי, בנסיבות מיוחדות, לאשר כניסה ויציאה של אזרח ישראלי על סמך הצגת דרכון או תעודת מעבר אחרים" (לפי סעיף 1 לחוק זה, "השר" הוא שר הפנים).

תמצית טענות הצדדים

7. העותרים תקפו את מדיניות המשיבים לכניסת זרים לישראל (להלן: מדיניות המשיבים). לגישתם, אף על פי שילדיהם אזרחים ישראליים מכוח סעיף 4(א)(2) לחוק האזרחות, מדיניות המשיבים מחייבת אותם להגיש בקשה כדי להיכנס לישראל, באופן שפוגע שלא כדין בזכותם החוקתית להיכנס לישראל, ואף בניגוד לפסיקת בית משפט זה בבג"ץ 1107/21 שמש נ' ראש הממשלה (17.3.2021) (להלן: עניין שמש). העותרים הדגישו כי מדיניות המשיבים מתייחסת לילדיהם בטעות כאל "זכאים" לאזרחות ישראלית, בעוד שמדובר באזרחים ישראליים מלידה, וכי היה על המשיבים למצוא פתרון פוגעני פחות כדי לוודא שילדיהם אכן אזרחים ישראליים. העותרים הוסיפו כי האזרחות הישראלית של ילדיהם אינה מותנית ברישום במרשם האוכלוסין; כי הלכה מושרשת היא שהרישום במרשם אינו מהותי; וכי ישראלים רבים המתגוררים בחו"ל אינם יכולים או אינם נכונים לרשום את ילדיהם, למשל, בשל התנגדות ההורה השני.

לטענת העותרים, עד שנכנסו לתוקף המגבלות על כניסת זרים לישראל בתקופת הקורונה, ילדיהם נהגו להיכנס לישראל עם דרכונים זרים ומבלי שנדרשו להציג דרכונים ישראליים, כך שישראלים רבים כלל לא ידעו שקיימת דרישה בחוק למסור הודעה למרשם או להיכנס לישראל עם דרכון ישראלי. לכן, לשיטת העותרים, מדיניות המשיבים היא בגדר אכיפה פתאומית של הוראות הדין, באופן שמצדיק מתן אישור גורף לילדיהם להיכנס לישראל עם דרכונים זרים. העותרים הוסיפו כי מדיניות המשיבים סותרת את ערכי המדינה כמדינה יהודית, בשל פגיעתה בקשרים עם יהודי העולם, ובתוך כך פוגעת בישראלים תושבי חו"ל, בילדיהם ובבני משפחותיהם בארץ, שכולם מעוניינים להיפגש האחד עם השני.

לנוכח האמור, העותרים ביקשו כי תבוטל ההוראה במדיניות המשיבים, המחייבת לרשום במרשם האוכלוסין ילדים שנולדו בחו"ל לאזרחים ישראלים כתנאי לאישור כניסתם לישראל; כי תתאפשר כניסה לישראל של קטינים כאלה מכוח הצהרת אזרח ישראלי על כך שהוא ההורה של הקטין המתלווה אליו; וכי תתאפשר כניסה לישראל של בגירים כאלה מכוח הצהרתם על היותם אזרחים ישראלים מלידה לפי חוק האזרחות.

8. מנגד, המשיבים גרסו כי דין העתירה להידחות – הן על הסף הן לגופה.

באשר לעילות סף, נטען כי לעותרים קיים סעד חלופי, שהרי ביקורת על החלטות שעניינן כניסה לישראל מצויה בסמכות בתי הדין לעררים; כי העתירה כוללת עותרים שונים שעניינם שונה, כשביחס לחלק מהם כלל לא הונחה תשתית עובדתית מינימאלית, דוגמת הסיבה שבגינה לא מסרו הודעה למרשם בעניין ילדיהם; כי העותרים לא מיצו הליכים, אלא שלחו מכתב כוללני למשיבה 1 מבלי לציין מערכת נסיבות קונקרטית, ולו של מקרה פרטני אחד; וכי העותרים מפרים את החוק בגלוי, ובו-בזמן מבקשים סעד הנותן גושפנקא להפרת החוק עצמה.

לגופם של דברים, המשיבים טענו כי מאחר שילדי העותרים לא נרשמו כאזרחים ישראלים, הטענה בדבר אזרחותם לא הוכחה כנדרש בדין הישראלי. יחד עם זאת, המשיבים הדגישו כי לא התעלמו מהקשיים שנגרמו עקב מגפת הקורונה, ומשהתברר כי ילדי אזרחים ישראלים שלא נרשמו על-ידי הוריהם מנועים מלהיכנס לישראל, משום שטרם הוכחה אזרחותם, נקבעו ההקלות הנ"ל במסגרת מדיניות המשיבים. הודגש כי הקלות אלו מאפשרות כניסה מיידית לישראל ללא עיכוב בירוקרטי, וכל שנדרש הוא לשלוח בדוא"ל בקשה עם תעודת לידה, לצד התחייבות להסדיר בהמשך את עניין הרישום, אף לאחר היציאה מישראל.

עוד נטען כי בקשת העותרים שהמשיבים יתעלמו מהוראות החוק אינה בגדר סעד שניתן לעתור לו בבית משפט זה; וכי העותרים מתעקשים שלא להרים את הנטל להוכחת אזרחות ילדיהם כנדרש בדין, כדי למנוע במכוון את רישום הילד כאזרח ישראלי, ובאותה נשימה דורשים מהמדינה להכיר בזכות ילדיהם להיכנס אליה כאזרחים. עמדת המשיבים היא, שאם הורה ישראלי לא יוכיח את אזרחות ילדו כנדרש בדין, המדינה תוכל אמנם לאפשר את כניסת הילד, אך זאת בכפוף למגבלות המוטלות על זרים בנוגע לכניסה לישראל בשל הקורונה, מגבלות שמתעדכנות מעת לעת.

9. בתשובה לתגובת המשיבים טענו העותרים, בין היתר, כי העתירה נועדה להגשים זכויות חוקתיות ולהעדיפן על פני חובות המצויות בחקיקה ראשית, שמגבילות את חוק היסוד שלא לצורך; כי אם הציבור לא יכול לקיים את הוראות החוק, הרי שיש לשנותן; וכי אכן, ביחס לחלק מן העותרים, קיום הוראות החוק לגבי רישום ילדם כאזרח עומד בניגוד לרצון ההורה השני, באופן שמונע מאזרחים אלו לממש את זכותם החוקתית להיכנס לישראל.

עיקר ההליך בבית משפט זה

10. ביום 29.9.2021 קיימנו דיון בעתירה, ובהחלטה מיום 3.10.2021 קבענו, בין היתר, את הדברים הבאים:

“אכן, העתירה כונסת תחת כנפיה מצבים שונים ומגוונים. לחלקם הנוהל המתוקן נותן מענה המניח את הדעת, ואולם במקרים אחרים נראה כי אין הוא מספק פתרון ישים. בהינתן כי במצבים מיוחדים מסוימים קיים קושי אובייקטיבי לרשום או להתחייב לרשום ישראלים תושבי חו"ל במרשם האוכלוסין; בהינתן חובות המדינה כלפי אזרחיה, ואינטרס המדינה בעידוד ובחיזוק הקשרים שבינה לבין ישראלים, גם אם מקום מושבם בחו"ל; בהינתן הנתק שנוצר בין העותרים ודומיהם לבין בני משפחתם בישראל בשל הנוהל; בהינתן שלשינוי מעמדו של הקטין ורישומו כאזרח אין השלכה ישירה לעניין מצבו הרפואי בעידן הקורונה – לאור כל אלה אנו סבורים כי ראוי להביא את הנושא לבחינה מחודשת של המשיבים, תוך דגש על הצורך לתת מענה ראוי למצבים בהם גם הנוהל המתוקן אינו נותן תשובה מעשית”.

11. ביום 31.10.2021 הודיעו המשיבים כי ביום 1.11.2021 תעודכן מדיניות התיירות והכניסה לישראל ביחס לזרים, באופן שמרחיב את הקריטריונים הקיימים בנוגע למחוסנים ולמחלימים מקורונה. המשיבים ציינו כי ניתן להניח שיהיה בכך כדי לייתר את העתירה ביחס לחלק מן העותרים, בין היתר לנוכח האפשרות של בני נוער להתחסן במדינות שונות, אך עמדו על כך שלא ניתן לדעת כיצד השינוי ישליך על כלל העותרים, מפני שלא קדם לעתירה מיצוי הליכים פרטני.

המשיבים הבהירו כי “מבלי לחוות דעה על הפרקטיקה של כניסת ילדי אזרחים ישראלים עם דרכון זר, הרי שבפועל, ומבלי שיהיה בכך בכדי להתחייב למדיניות בעתיד, בהודעה שלפנינו המשיבים מאפשרים למעשה המשך של פרקטיקה זו בתקופה בה חלות

הגבלות על כניסה לישראל בשל מגיפת הקורונה. כלומר, המשיבים אינם מונעים את כניסת ילדי העותרים בדרכון זר, ככל שאלו עומדים בקריטריונים החלים על מי שאינם אזרחי ישראל" (ההדגשה במקור – י"ע). עוד הובהר כי האמור אינו משנה את מדיניות המשיבים כלפי ילדי העותרים ודומיהם – שנכנסו לישראל גם בעבר, מבחירתם, עם דרכונים זרים – ומכאן שאין מקום לטענה כי שינוי במדיניות המשיבים בתקופת הקורונה הוא שקלע את העותרים ואת ילדיהם לקושי להיכנס לישראל.

המשיבים הדגישו כי הם מתנגדים לגישת העותרים, שלפיה אף על פי שהם בחרו להימנע מרישום ילדיהם כאזרחי המדינה, ובכך "מילטו" אותם מחובות שכרונות באזרחות ישראלית, העותרים מבקשים שילדיהם ייהנו מהזכויות שנובעות מאזרחות ישראלית, ובפרט מהזכות החוקתית להיכנס לישראל. המשיבים טענו כי למעשה, העותרים מבקשים מרשות מינהלית לנהוג בניגוד להוראות הדין.

המשיבים הוסיפו כי הם מודעים לקושי שעלול להיווצר במקרים מסוימים ברישום בפועל של ילדי אזרחים ישראלים, אך הדגישו כי במסגרת ההקלות הנ"ל שנקבעו במדיניותם, אין צורך להשלים את רישום הילד כדי לאפשר את כניסתו לישראל, אלא אך להתחייב להשלים את הרישום בהמשך. עוד הודגש כי במידה שתעלינה טענות פרטניות במסגרת נסיבות קונקרטיות, בנוגע לקשיים הנוגעים להתחייבות לרישום או מניעה אובייקטיבית להשלים את הרישום או בנוגע למשך הזמן הנדרש לכך, ניתן לפנות לרשויות המוסמכות בבקשה מסודרת, וכל בקשה תיבחן לגופה. עם זאת, הודגש כי היעדר רצון לרישום את הילד כאזרח ישראלי אינו בגדר מניעה אובייקטיבית כאמור.

12. ביום 11.11.2021 הגיבו העותרים להודעת המשיבים, והדגישו כי יש להבהיר במדיניות המשיבים כי מי שעומד בקריטריונים לכניסת תיירים לישראל רשאי להיכנס באמצעות דרכון זר. עוד נטען, בין היתר, כי אין נוהל אחיד שמסדיר את תנאי הרישום של ילדים, וכי יש הורים שיתקשו לעמוד בחלק מהדרישות בנציגויות ישראליות מסוימות בחו"ל. העותרים חזרו על בקשתם לאפשר לקטינים להיכנס לישראל בדרכון זר בליווי הורה ישראלי, אך ורק על יסוד הצהרת ההורה בדבר היותו הורה הקטין, ולאפשר כניסת בגירים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין הישראלי, אך ורק על יסוד הצהרתם בדבר אזרחותם הישראלית מכוח לידה לפי חוק האזרחות.

דיון והכרעה

13. לנוכח כל האמור לעיל, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות.

במישור המעשי, מדיניותם העדכנית של המשיבים ביחס לכניסת זרים לישראל בתקופת הקורונה מחולקת לשניים: כניסה לישראל של זרים שהתחסנו או החלימו מקורונה בהתאם לכללי משרד הבריאות, וכניסה לישראל של מי שאינם עומדים בתנאי משרד הבריאות לחיסון או החלמה (ראו באתר רשות האוכלוסין וההגירה "מדיניות כניסת זרים לישראל בתקופת הקורונה" (9.11.2021)).

אכן, בהמשך להודעת העדכון של המשיבים מיום 31.10.2021, סביר להניח כי חלק ניכר מילדי העותרים עומד בתנאי משרד הבריאות לחיסון או החלמה, בפרט לנוכח העובדה שבמדינות רבות ניתן לחסן בני נוער. זאת, הגם שכפי שטענו המשיבים, לא ניתן לדעת בוודאות מי מילדי העותרים עומד בתנאים אלו, בין היתר מאחר שבעתירה לא פורטה תשתית עובדתית מלאה ביחס לכל אחד מהם. כמפורט לעיל, המשיבים הדגישו כי לא ימנעו כניסה לישראל בדרכון זר של ילדי אזרחים ישראלים תושבי חו"ל, במידה שהם עומדים בקריטריונים שחלים על זרים, ורשמנו זאת לפנינו.

בכל הנוגע למי שאינם עומדים בתנאי משרד הבריאות לחיסון או החלמה, הרי שכמפורט לעיל, ההקלות שנקבעו במדיניות המשיבים אינן דורשות רישום בפועל במרשם כתנאי לכניסת הילדים לישראל, אלא התחייבות להשלים את הרישום. רשמנו לפנינו הצהרת המשיבים כי ניתן לפנות לרשויות המוסמכות בבקשות קונקרטיות ביחס לקשיים שונים הנוגעים להשלמת הרישום, וחזקה על הרשויות שיטפלו בבקשות כאלה ביעילות, ברגישות ובמקצועיות. כמובן, שערי מערכת המשפט הישראלית פתוחים אף הם במקרים המתאימים ובמידת הצורך. ויודגש: עניינה של העתירה שלפנינו איננה הנהלים הנוגעים לרישום במרשם האוכלוסין.

14. על אף האמור לעיל, יש להניח שאין במדיניות המשיבים לכניסת זרים לישראל בתקופת הקורונה כדי לאפשר לכל ילדי העותרים להיכנס לישראל בנסיבות הנדונות. ואכן, העותרים הוסיפו לעמוד על הסעדים שהתבקשו בעתירה.

כזכור, טיעונם של העותרים הוא שילדיהם אזרחים ישראלים, ומאחר שהרישום במרשם איננו מהותי, אין באי-רישומם כדי להשליך על שאלת אזרחותם. מכאן שילדיהם מוקנות הזכויות של אזרחים ישראלים, לרבות הזכות החוקתית להיכנס לישראל. לשיטתם, הטלת מגבלה על כניסתם לארץ, בדמות דרישה לקבל היתר, פוגעת שלא כדין בזכותם החוקתית, ואין הבדל בהקשר זה בינם לבין אזרחים רשומים המחזיקים בדרכון ישראלי. לגישת העותרים, די בטענתם כי ילדיהם עונים על דרישות סעיף 4(א)(2)

לחוק האזרחות כדי להתייחס אליהם כאל אזרחים ישראלים, לרבות לעניין זכותם להיכנס לישראל.

15. ברם, כפי שיובהר להלן, גישת העותרים אינה עולה בקנה אחד עם הדין.

הלכה עמנו כי לנוכח חשיבותו של מעמד בישראל, ישנו אינטרס ציבורי רב-חשיבות כי אזרחות תוענק אך למי שזכאי לכך בדין, ועל הרשויות האמונות על מתן מעמד להפעיל את סמכותן תוך מתן משקל לאינטרס זה. עמד על כך בית משפט זה בבג"ץ 10533/04 ויט' נ' שר הפנים (28.6.2011) (להלן: עניין ויט):

"הפעלת הסמכות בענייני מעמד היא בעלת משמעות רבה הן מבחינת הפרט והן מבחינת החברה בכללה. דיני המעמד, ובפרט האזרחות, הם מדיני התשתית של המדינה; הם קובעים את 'מפתחות' הכניסה והישיבה בארץ, ואת מכלול הזכויות הכרוכות בכך, המקרינים במישורין על חיי הפרט ועל המרקם החברתי כולו [...] דינים אלה קשורים בטבורם לקביעת זהותה של המדינה: 'התשובה לשאלה מי יכול להצטרף למדינה, קובעת במידה רבה את זהותה של המדינה ואת פניה, שהרי פני המדינה כפני תושביה' [...] מחשיבות ערך המעמד בישראל מבחינת הפרט והמדינה נובע האינטרס הציבורי שלא יוענקו אזרחות או רישיון ישיבת קבע אלא למי שעומד באמות-המידה שנקבעו לכך בדין. אינטרס ציבורי זה הוא ללא ספק שיקול רלוונטי לצורך הפעלת סמכותו של המשיב" (שם, בפסקה 31; ההדגשה במקור – י"ע).

לנוכח האמור, כלל הוא כי המדינה ריבונית לקבוע את מדיניות הכניסה אליה (ראו, למשל, ע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, בפסקה 5 והאסמכתאות שם (16.3.2006); עניין ויט, בפסקה 19 לפסק דינה של השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה והאסמכתאות שם). כוחו של כלל זה יפה במיוחד בכל הנוגע למתן מעמד בישראל בשל קשרי משפחה נטענים עם אזרחים ישראלים, ובמרוצת השנים גובשו נהלים רבים להסדרת תחום זה (שם, בפסקה 1 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש). ואכן, "המדינה רשאית וזכאית לדרוש מכל מי שמבקש לקבל מעמד ראיות שונות להוכחת זכאותו" (שם, בפסקה 15 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל).

16. סעיף 17(א) לחוק האזרחות קובע כי שר הפנים הוא הממונה על חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות באשר לביצועו. שר הפנים מוסמך אפוא לקבוע את אופן יישומו של סעיף 4(א)(2) לחוק האזרחות – שמכוחו כאמור נטען שילדי העותרים הם אזרחים

ישראליים – ובתוך כך, רשאי הוא לקבוע הנחיות בנוגע לאופן ההכרעה בשאלות עובדתיות רלוונטיות, שהרי מדובר בסמכויות עזר המסורות לבעל הסמכות הראשית לצורך ביצוע תפקידו (ראו סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981). לפיכך, שר הפנים רשאי לקבוע הנחיות בכל הנוגע לדרכי ההכרעה העובדתית בשאלת ההורות, אם הכרעה זו נדרשת לצורך מתן מעמד של אזרחות לילוד (ראו והשוו לעניין ויט, בפסקה 28).

17. כמובהר לעיל, גישת המשיבים היא שהוכחת הטענה בדבר אזרחותם של ילדי העותרים לפי סעיף 4(א)(2) לחוק האזרחות, עוברת ברישומם כאזרחים ישראליים. ואכן, כפי שיפורט להלן, רישום במרשם האוכלוסין של ילדים שנולדו בחו"ל לאזרחים ישראליים כרוך בהליך הוכחתי לצורך הכרעה עובדתית בשאלת ההורות.

כמפורט לעיל, לפי חוק המרשם, אזרח ישראלי שנולד לו ילד בחו"ל חייב למסור לפקיד רישום הודעה על פרטי הרישום של ילדו תוך 30 יום. באתר רשות האוכלוסין וההגירה ישנן הנחיות שעניינן "רישום במרשם האוכלוסין של ילדים שנולדו בחוץ לארץ" (7.4.2021) (מסמך ההקלות הנ"ל, הקבוע במדיניות המשיבים לכניסת זרים לישראל, מפנה להנחיות אלו לקבלת "מידע לגבי המסמכים הנדרשים לצורך רישום לידה בחו"ל"). ההנחיות מפרטות מי יכול להגיש בקשה לרישום ומה נדרש לצרף אליה. כך, בין היתר, נקבע שם כי "המבקשים לרשום ילד אשר, לטענת המבקשים, נולד לאם שהיא אזרחית ישראלית, נדרשים להמציא הוכחה כי האם הרשומה בתעודת הלידה היא האם היולדת (ראיה לפרי בטן), בנוסף לתעודת הלידה", וכי "המבקשים לרשום ילד אשר, לטענת המבקשים, נולד לאב שהוא אזרח ישראלי, נדרשים להמציא הוכחה כי האם הרשומה בתעודת הלידה היא האם היולדת (ראיה לפרי בטן), בנוסף לתעודת הלידה, וכן ראיות לקשר בין הנטען להיות האב לבין האם לפני כניסתה להריון".

18. עניינו הרואות כי המשיבים קבעו הנחיות בכל הנוגע לדרכי ההכרעה העובדתית בשאלת ההורות, משהכרעה זו נוגעת למתן מעמד של אזרחות לילוד. כאמור לעיל, המשיבים מוסמכים לעשות כן, וממילא, אופן ההכרעה העובדתית בשאלת ההורות אינו נתון לבחירת האזרח. דרישת המשיבים כי ילדי העותרים יירשמו כאזרחים ישראליים, משמעותה היא שיש להוכיח כדין את טענת העותרים בדבר האזרחות המוקנית לילדיהם מכוח לידה. ויודגש: ההנחיות הנ"ל אינן מעניינה של עתירה זו (והשוו לעניין ויט, שם דחה בית המשפט (הנשיאה ד' ביניש והשופטת ע' אדבל, כנגד דעתה החולקת של השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה) טענה בדבר אי-חוקיות הנוהל המסדיר את ההליך ליישום סעיף 4(א)(1) לחוק האזרחות, שעניינו בהקניית אזרחות מכוח לידה למי שנולד בישראל כשאביו או אמו היו אזרחים ישראליים). למעשה, דומה כי העותרים יצאו מנקודת הנחה

כי אזרחות ילדיהם אינה טעונה הליך הוכחתו של ממש, אך כמובהר לעיל, הנחה זו אינה הולמת את הדין.

19. לנוכח כל האמור לעיל, לא נמצאה עילה להתערבותנו במדיניות המשיבים, ולפיכך אציע לחבריי לדחות את העתירה.

20. ובשולי הדברים.

העותרים טענו כי לנוכח ההלכה שיסודה בבג"ץ 143/62 פונק שלזינגר נ' שר הפנים, פ"ד יז 225 (1963), הרישום במרשם האוכלוסין הוא טכני ולפקיד הרישום מסור שיקול דעת מצומצם ביותר. ואכן, נקבע שם כי "תפקידו של פקיד רישום [...] אינו אלא תפקיד של מאסף חומר סטטיסטי לצורך ניהול ספר התושבים, ושום סמכות שיפוטית לא ניתנה בידו" (בפסקה 6 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) זוסמן). אלא שהלכה עמנו כי קביעה זו כוחה יפה ביחס לרישום פרטי הלאום, הדת והמצב האישי, שלפי סעיף 3 לחוק המרשם, הרישום במרשם אינו ראיה לכאורה לנכונותם (ראו, למשל, ע"א 8573/08 אורן נ' משרד הפנים, בפסקאות 5 ו-7 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (2.10.2013); בג"ץ 6539/03 גולדמן נ' מדינת ישראל, משרד הפנים, בפסקה 15 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) מ' חשין (4.11.2004)).

העותרים גם גרסו כי מדיניות המשיבים מנוגדת לפסק דינו בעניין שמש, שם קבענו כי ההגבלות שהוטלו על אזרחי ישראל ביחס לכניסה לישראל וליציאה ממנה אינן עומדות במבחני החוקתיות. ואולם, מעבר לכך שבעניין שמש כלל לא עמדה לדיון שאלת הוכחת האזרחות, הרי שעמדתי שם על כך ש"לפנינו פגיעה חוקתית קשה כשלעצמה, שעוצמתה כפולה ומשולשת בהינתן הפתאומיות שבה נעשתה ובהינתן מועד הבחירות. זאת, להבדיל מפגיעה בזכותו של אזרח ישראלי, שמרכז חייו אינו בישראל והוא לא מי ש'נתקע' בחו"ל (לדוגמה, מי ששוהה שנים בחו"ל ומבקש לבקר את קרוביו בארץ בפסח הקרוב). עוצמת הפגיעה באזרח כזה היא קטנה יותר, באשר הגבלת הכניסה לישראל לא פוגעת במרכז חייו" (בפסקה 15 לפסק דיני). ויודגש: העותרים שלפנינו, שאזרחותם אינה טעונה הוכחה, לא טענו כי מדיניות המשיבים מונעת מהם להיכנס לישראל כאזרחים ישראליים. כאמור, העתירה דנן עוררה בעיקרו של דבר את שאלת הזכות להיכנס לישראל של מי שנטען לגביהם כי הם ילדי העותרים, שמתגוררים ככלל יחד עם העותרים בחו"ל, וזאת לצורך ביקור קרובי משפחה בישראל.

21. סמוך לנעילת שער, העותרים ביקשו לקיים דיון דחוף בעתירה לנוכח שינוי במדיניות המשיבים, שלפיו החל מיום 27.11.2021 לא תתאפשר כניסת זרים לישראל למשך 14 ימים, למעט חריגים שיאושרו. בתגובה לבקשה, המשיבים ציינו כי השינוי התקבל לנוכח גילוי וריאנט חדש לנגיף הקורונה והתפרצותו בישראל ובעולם. המשיבים הבהירו כי אמנם במסגרת השינוי צומצמה האפשרות לכניסת זרים מחוסנים או מחלימים באשרת תייר, אך אין כל שינוי בהסדר הנוגע לכניסת קטינים לישראל שלפחות אחד מהוריהם ישראלי (ההקלות הנ"ל).

לנוכח התוצאה אליה הגענו, לא ראינו להיעתר לבקשה.

22. סוף דבר, שהעתירה נדחת. בנסיבות העניין, לא ייעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

-השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.

ש ו פ ט

-השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

ניתן היום, כ"ח בכסלו התשפ"ב (2.12.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט