

טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

תקציר

רקע כללי

בשכונות מזרח ירושלים¹ מתגוררים כ-319,000 תושבים, שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים². שהותם בישראל של תושבי מזרח ירושלים, שהתפקדו במפקד האוכלוסין שהתקיים ב-1967 ולא התאזרחו, נעשית מכוח רישיון לישיבת קבע על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952³ (להלן - חוק הכניסה לישראל). כ-97% מתושביה הערבים של ירושלים מתגוררים בשכונות מזרח העיר: כ-22,000 מהם הם אזרחים, כ-294,000 תושבי קבע, וכ-3,000 תושבים ארעיים.

חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות) קובע כללים למתן אזרחות ישראלית, ואילו מעמד של תושב קבע מוסדר באמצעות חוק הכניסה לישראל, שקובע כי אשרות ורישיונות ישיבה בישראל ניתנים על ידי שר הפנים ומי שהוסמך על ידיו (להלן - תושב קבע). תושבי קבע במדינת ישראל חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה וזכאים כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרחים, למעט, למשל, הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת והזכות לשאת דרכון ישראלי. רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין), כיחידת סמך עצמאית של משרד הפנים, מופקדת, בין היתר, על הטיפול בבקשות של אנשים למתן מעמד של אזרח או של תושב קבע. בתקופת הביקורת כיהן מר אריה מכלוף דרעי כשר הפנים. מינואר 2010 עד דצמבר 2016 שימש מר אמנון בן עמי בתפקיד מנכ"ל רשות האוכלוסין. ממועד זה ועד יוני 2017 שימש מ"מ המנכ"ל מר אמנון שמואלי, ומיולי 2017 משמש בתפקיד המנכ"ל פרופ' שלמה מור-יוסף.

מרבית ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי) חלים על "תושב ישראלי", והזכאות לביטוח בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות), ניתנת ל"תושב" לעניין חוק הביטוח הלאומי. חוק הביטוח הלאומי אינו מגדיר מיהו תושב ישראלי, ותשובות לעניין חוק זה נבחנת על פי תשתית עובדתית ומבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה וכוללים, בין השאר, מגורי קבע בתחומי מדינת ישראל⁴. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ב-2018 היו 287,000 מתושבי מזרח ירושלים תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוק ביטוח בריאות⁵.

המוסד לביטוח לאומי פועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי וכן מתוקף חוקים נוספים ונועד להבטיח לאוכלוסיות חלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן. מ-2012 ועד ינואר 2017 שימש פרופ' שלמה מור-יוסף כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ומנובמבר 2017 משמש מר מאיר שפיגלר כמנכ"ל. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר העבודה והרווחה) ממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי⁶. בתקופת הביקורת כיהן ח"כ חיים כץ כשר העבודה והרווחה.

1 "מזרח ירושלים", בדוח ביקורת זה, מתייחס לתיאור השכונות הערביות בירושלים ולתושביה הערבים בלבד.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, לקט נתונים לרגל יום ירושלים (2015-2017), 9.5.18.

3 בג"ץ 282/88 מובדק עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב (2) 424.

4 עב"ל (ארצי) 14-09-65521 נג'אתי קואס נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 27.3.17).

5 נתוני מינהל מחקר ותכנון מערכות מידע במוסד לביטוח לאומי מאוגוסט 2018.

6 סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה בנושא מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. הבדיקה כללה את הנושאים האלה: המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים; שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים; וקביעת מעמד תושבות בידי המוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת זכויות סוציאליות. הביקורת נערכה ברשות האוכלוסין ובמוסד לביטוח לאומי. בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים.

במסגרת עבודת הביקורת ראינו נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2018 תושבים בשכונת א-טור במזרח ירושלים.

הליקויים העיקריים

המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

נמצא כי לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק הכניסה לישראל, לא קבע מדיניות כזו. השר, באמצעות רשות האוכלוסין, אף לא יזם ביצוע עבודת מטה כתשתית לקביעת מדיניות, והרשות לא מיפתה את הסוגיות המרכזיות בנושא זה - למשל אלה שעלו בפסיקה (ראו להלן) - ולא ניתחה את משמעויות ההסדרים הקיימים ואת השלכתם על חיי התושבים. גם שר העבודה והרווחה, שממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי, לא יזם קביעת מדיניות כזו, וכך גם הנהלת המוסד לביטוח לאומי. הביקורת במשרד המשפטים ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, המעורבים אף הם בתהליכים אלו, העלתה שגם הם לא יזמו עבודת מטה כאמור. באין מדיניות ממשלתית כוללת, מרכז הכובד של ההכרעה בסוגיות האמורות היה, הלכה למעשה, בידי המערכת השיפוטית.

שינוי נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי בעקבות פסיקה נסיבתית

על רקע היעדר גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ניסחו רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי אוסף של נהלים הקשורים להיבטים שונים של הסוגיה, ואלה משמשים מעין מדיניות ממשלתית. ואולם, שלא כמו מדיניות המתגבשת באופן סדור, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, כמו הזכות לבריאות ולשלמות המשפחה, התגבשו הנהלים בעקבות החלטות שהתקבלו אד-הוק, בסד הזמנים של ההליך המשפטי ובהתייחס לסוגיה מסוימת, שליבונה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות. דפוסי החלטה אלו אינם תחליף ראוי למדיניות כוללת לאחר בחינה יסודית של מכלול ההיבטים הרלוונטיים, ובהם היבטים חוקתיים, מדיניים, תקציביים ומוניציפליים.

ריבוי פסיקות בתי המשפט בשאלות עקרוניות הקשורות למעמדם וזכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים והשינויים שנדרשים רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי לעשות בנוהליהם - מלמדים כי בהיעדר עבודת המטה המקיפה כאמור, המסגרת המשפטית הרלוונטית הקיימת בסוגיה זו - מהוראות החוקים ועד נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי - אינה מספקת מענה שלם וקוהרנטי לסוגיות יסוד בתחום מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים.

תושבי מזרח ירושלים נאלצו לפנות לערכאות שיפוטיות כדי לממש את זכויותיהם למעמד אזרחי וזכויות נוספות הנובעות ממעמד זה. מציאות זו פוגעת, לעיתים באופן קשה ביותר, באפשרות שנתנת המדינה לתושבי מזרח ירושלים למצות את זכויותיהם כתושבי קבע, וכמי שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים לפני שהוקמה מדינת ישראל.

היעדר שקיפות בנוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי

הביקורת העלתה כי המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לא עגנו בנוהליהם ולא פרסמו בציבור שינויים במדיניותם, לעניין תושבי השטח המיוחד⁷ ולעניין השבת הרישיון לשיבת קבע למי שתושבותו פגה ורכש אזרחות זרה, ובכך פעלו שלא על פי חובתם בדין. קיימת אפשרות סבירה שבשל חוסר הידיעה על שינויי המדיניות לא פעלו תושבי מזרח ירושלים למצוי זכויותיהם, ובכך נפגעו קשות זכויותיהם של תושבי השטח המיוחד ושל מי שתושבותם פגה ורכשו אזרחות זרה.

פגיעה ביכולת לממש את הזכות לקבלת אזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות

עלה כי רשות האוכלוסין לא קבעה כללים בדבר בקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות - התנאים להגשתה, המסמכים הדרושים לבחינתה והליך הטיפול בה. בכך נמנעת מתושבי מזרח ירושלים אפשרות סבירה להגיש בקשות מכוח סעיף זה בחוק, שנותר כאות מתה, ונפגעת יכולתם של חלק מהם לממש את הזכות לקבל אזרחות על פי התנאים שנקבעו באותו סעיף.

שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים

הזכאות לקבל שירות רק בלשכה במזרח העיר

רשות האוכלוסין מגבילה את מתן השירותים לתושבי מזרח ירושלים ללשכת אוכלוסין אחת בלבד - במזרח העיר - ואינה מתירה להם לקבל שירות בלשכה אחרת, לרבות זו שבמערב העיר, להבדיל מאזרחי המדינה הרשאים לקבל שירות בלשכות שונות ללא קשר למקום מגוריהם. רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ אפשרה הרשות מתן שירות בעניין אחד בלבד, חידוש תעודות מעבר ביומטריות⁸, לתושבי מזרח ירושלים גם בלשכות אחרות.

שירות מרחוק: הנגשת שירותים מקוונים בשפה הערבית

שפתם העיקרית, ולעיתים היחידה, של תושבי מזרח ירושלים היא ערבית. שירותים מקוונים בערבית עשויים לשפר את רמת השירות לתושבים אלה, הנזקקים לשירותים של לשכת האוכלוסין בתכיפות רבה יחסית לאזרחי המדינה. ואולם, שירותים אלה והמידע בעניינם אינם ניתנים במלואם בערבית באתר השירותים והמידע הממשלתי, וכמו כן אין אפשרות להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בערבית. ההנגשה הלקויה של שירותים ממשלתיים בערבית פוגעת בזכותו של חלק מהציבור במזרח העיר לקבל שירותים מרשות האוכלוסין ולמצות את זכויותיו ולעיתים אף מייקרת את השירות עבורם.

המתנה ממושכת לקבלת תור בלשכת מזרח ירושלים

נמצא שרשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך כל שלבי הטיפול בבקשות להתאזרחות ובבקשות לאיחוד משפחות במקרה שבו הזוג תושב אזור⁹ (להלן - אחמ"ש קבע), אף לא למשך הזמן שבין קביעת התור לבין המועד שייקבע להגשת הבקשה.

⁷ השטח שבין גדר ההפרדה ובין התחום המוניציפלי של ירושלים.

⁸ תעודת מעבר על פי חוק הדרכונים, התשי"ב-1952 היא תעודת זהות ישראלית ומסע שאינה דרכון, והיא ניתנת למי שאינו אזרח ישראלי, או למי שאזרחותו נתונה בספק או בלתי מוגדרת; במקרים מיוחדים היא ניתנת גם לאזרח ישראלי לפי בקשתו. תיעוד ביומטרי (תעודת זהות, דרכון ותעודת מעבר), הוא תיעוד הכולל אמצעים ונתונים ביומטריים ייחודיים לכל אדם. מסמך זיהוי ביומטרי כולל שבב אלקטרוני שבו שתי טביעות האצבע ותצלום הפנים של התושב.

⁹ ההגדרה של "אזור" על פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), התשס"ג-2003 היא: כל אחד מאלה יהודה והשומרון וחבל עזה.

הביקורת העלתה כי תושבי מזרח ירושלים נדרשים להמתין כשנתיים וחצי עד למועד שבו יוכלו להגיש את בקשתם לקבל אזרחות ישראלית בלשכת האוכלוסין במזרח העיר. הביקורת העלתה כי באוקטובר 2017 המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות בלשכת מזרח ירושלים היה בפברואר 2019. בדיקת משרד מבקר המדינה ביולי 2018 העלתה כי המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות היה בינואר 2021.

פרק זמן של שנתיים וחצי, רק לצורך הגשת בקשה להתאזרחות, חריג בחומרתו ובלתי סביר לחלוטין. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים, ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות למציאת פתרון הבעיה, עלול להתפרש על ידי תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. הפערים בעניין זה משקפים כשל חמור בעבודתה בכל הנוגע להענקת שירותים בתחום המעמד לתושבי מזרח ירושלים ופוגעים באמון הציבור בה. מאז תחילת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו.

עלה כי מי שביקש להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בארבע הלשכות הגדולות¹⁰ באמצע יוני ובאוקטובר 2018, זומן בתוך כחודש בממוצע לכל היותר, בעוד שתושב מזרח ירושלים נאלץ להמתין בממוצע כמעט חצי שנה; בתל אביב, בירושלים (מרכז העיר), בחיפה ובבאר שבע עמדו לרשות הציבור באמצע יוני 2018 יותר מ-10,000 תורים פנויים במהלך שלושת החודשים העוקבים, בעוד שבלשכת מזרח ירושלים נתפסו כלל התורים הפנויים במהלך התקופה הזו. פער זה משקף אפליה של תושבי מזרח ירושלים אל מול מי שזכאי לקבל שירות בלשכות שנבדקו, בבואם לממש את זכותם לקבל מהמדינה תיעוד ביומטרי.

המתנה בתור בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים

הביקורת העלתה כי תושב מזרח ירושלים נדרש להמתין בתוך מתחם הלשכה שלוש עד ארבע שעות לצורך קבלת שירות בלשכה זו. פרק זמן זה אינו כולל זמן המתנה נוסף לצורך כניסה, למתחם הלשכה שעל פי עתירה שהוגשה לבג"ץ, אורך יותר משעה. עוד נמצא כי משך זמן ההמתנה לקבלת שירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בבקשות למרשם ולדרכונים הוא ארוך במידה ניכרת (73 דקות בממוצע) בהשוואה לארבע הלשכות הגדולות (39 דקות בממוצע), אף על פי שמשך הזמן הממוצע למתן השירות עצמו - דומה ומספר מקבלי השירות נמוך יותר מבין כל הלשכות האחרות.

תנאי ההמתנה וזמני ההמתנה בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בתקופת הביקורת קשים, ואינם הולמים תנאים לקבלת שירות מטעם מדינה המקפידה על זכויותיהם של תושביה ואזרחיה.

משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד

במועד הביקורת היו כ-2,500 בקשות של תושבי מזרח ירושלים לקבלת מעמד, רובן להתאזרחות, שהוגשו בשנים 2014-2016 והטיפול בהן טרם הסתיים, אף שחלפו כמה שנים מאז שהן הוגשו ללשכת מזרח ירושלים. מציאות זו משקפת שיהוי ניכר ובלתי סביר בטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות אלו, הפוגע במגישי הבקשות.

¹⁰ לשכת ירושלים (מרכז העיר); לשכת תל אביב; לשכת חיפה; לשכת באר שבע.

פעולות הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות בלשכת מזרח ירושלים

בנובמבר 2017 היו בלשכה כ-3,000 בקשות להתאזרחות שטרם טופלו, כחמישית מהן (640) הוגשו עוד ב-2014; באותה עת היו בלשכה כ-1,500 בקשות לרישום קטין שלא טופלו. נמצא כי מטה מינהל האוכלוסין גיבש תוכנית עבודה שבה הציב יעד לצמצום כל הפיגור בטיפול בבקשות להתאזרחות שהוגשו ללשכת מזרח ירושלים ב-2014 ולא טופלו, אולם היעד האמור לא הושג כלל: הרשות קיבלה החלטות רק ב-20% מהבקשות שהוגשו ב-2014 ולא טופלו. עוד עלה כי הרשות לא גיבשה תוכנית עבודה לצורך צמצום הפיגורים בטיפול בבקשות לאחמ"ש קבע ולרישום קטין עד למועד סיום הביקורת.

הביקורת העלתה שכמעט חמישית מהעובדים שהועסקו בלשכה בפועל במאי 2018 (10 מתוך 55 עובדים) אינם דוברים ערבית. כאמור, שפתם העיקרית של תושבי מזרח ירושלים, ולעיתים היחידה, היא ערבית, ולפיכך גוברת החשיבות למתן השירותים בערבית.

במהלך השנים הללו, ובייחוד בתקופת כהונת מנכ"ל הרשות הנוכחי, פעלה רשות האוכלוסין לשיפור רמת השירות בלשכה הן בהיבט הפיזי של תנאי ההמתנה והן בהיבט של משך הטיפול בבקשות לקבלת מעמד, בין היתר, על ידי מעבר ללשכה גדולה ומרווחת יותר ועל ידי הגדלת כוח אדם של הלשכה. פעולות אלה הביאו להטבה מסוימת באופן מתן השירות, אולם השירות שניתן לתושבי מזרח ירושלים עדיין נחות בהרבה מזה הניתן לאזרחים ביתר חלקי הארץ. לנוכח הענקת שירות במשך שנים ברמה שאינה משיעת רצון לתושבי מזרח ירושלים, לנוכח שימוש לא יעיל במשאבי כוח האדם המותאמים לאוכלוסייה שבחלקה הגדול, אינה דוברת עברית על בוריה ולנוכח היעדר פתרונות מספקים במשך שנים לעומס הרב בלשכה, עולה חשש כי רשות האוכלוסין לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים.

קביעת מעמד תושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי לצורך הענקת זכויות סוציאליות

משך הטיפול בבקשות להכיר בתושבות לפי חוק הביטוח הלאומי
עלה כי במועד סיום הביקורת, יולי 2018, טרם הגדיר המוסד לביטוח לאומי את משכי הזמן המרביים לשלבי הטיפול בבקשות על ידי מחלקת תושבות.

נתוני המוסד לביטוח לאומי על הליך הטיפול בבקשות תושבות
נמצא שהמידע על טיפול בבקשה לתושבות מנוהל במוסד לביטוח לאומי באמצעות כמה מערכות מידע, אולם מערכות אלו אינן מקושרות זו לזו באמצעות מספר בקשה המאפשר לעקוב אחר הטיפול בבקשה לכל אורך שלבי הטיפול בה. עוד עלה כי מנתוני המוסד לביטוח לאומי אי-אפשר לקבל מידע פרטני לגבי כל בקשה ובקשה שהוגשה בשנים 2014-2017, ולדעת מה כלל הליך הטיפול בה, לרבות אם היא טופלה על ידי מחלקת תושבות, מהי ההחלטה שקיבלה מחלקת תושבות, אילו בקשות הופנו לחקירה, זהות מבצע החקירה ומהן תוצאות החקירה.

הכרה בתושבי מזרח ירושלים כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי בעקבות הליכים משפטיים
תוצאות ההליכים המשפטיים בעניינן של תביעות, שהגישו תושבי מזרח ירושלים לבתי משפט על החלטות של המוסד לביטוח לאומי בדבר הכרה בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ואשר ניתן בהם פסק דין, מלמדות כי בכמחצית המקרים קיבל בית המשפט את טענות התובעים. ברובם המכריע של המקרים החליט המוסד לביטוח לאומי להכיר בתושבות של התובעים, רק לאחר הגשת התביעה. הסיבה העיקרית להגשת התביעות הייתה שיהיו בקבלת ההחלטה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

אי-פרסום נוהלי המוסד לביטוח לאומי בנוגע לקביעת תושבות

הביקורת העלתה כי הקריטריונים לקביעת תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי אינם מפורסמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. כמו כן, הדרישה לבדיקת תושבות והליך הבדיקה עצמו הכולל אפשרות לביצוע חקירה אינם מצוינים באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי.

משך זמן החקירות

נמצא כי המוסד לביטוח לאומי אינו דורש מחברות החקירה הפרטיות להעמיד לרשותו חוקרים במספר שנקבע בתנאי המכרז. אי-קיום התנאי גורע במידה רבה מן התשומות שהתכוון המוסד לביטוח לאומי להפנות לביצוע החקירות, דבר העלול לפגוע בטיפול של המוסד בניהול החקירות בעניינין של התביעות שהוגשו. כמו כן, יש בכך כדי לפגוע בשוויוניות של הליך המכרז, שכן אפשר כי תנאי בעניינין הצוות המקצועי שנדרשו המציעים להעמיד מנע התמודדות של מציעים אחרים.

קבלת החלטות במוסד לביטוח לאומי על סמך ממצאי החקירות

עלה כי אי-קבלת סרטים וקלטות שמע חשובים פוגעת בתשתית הראייתית שעליה נשענת החלטת מחלקת תושבות בשאלה אם להכיר במעמד של תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי ומשפיעה על זכאותם של תושבי מזרח ירושלים לביטוח בריאות ולזכויות סוציאליות. פערים אלו משפיעים גם על החלטות רשות האוכלוסין בנושא ההכרה במעמדם של תושבי מזרח ירושלים. יוצא אם כן, שככלל מחלקת תושבות מגבשת ומקבלת את החלטתה בנוגע למעמד מגיש הבקשה בהסתמכה על פעולות החקירה של חברות החקירה הפרטיות וממצאיהן, בלי שיש בידיה כלל התשתית הראייתית הנדרשת, למעט כאשר נפתח הליך משפטי.

היעדר אמצעי פיקוח ובקרה ראויים על החקירות

הביקורת העלתה כי המוסד לביטוח לאומי לא נקט אמצעי פיקוח מספקים ופעולות בקרה יזומות כדי לוודא כי נהליו נאכפים, וכי חקירות המבוצעות במיקור חוץ מתנהלות אגב שמירה על כללי המינהל התקין. בין היתר, לא נבדק שהחקירות נוהלו ללא דעות מוקדמות ובאופן הגון וללא חקירת קטינים.

עלה כי המוסד לביטוח לאומי לא העביר לחברות החקירה הפרטיות הנחיה או נוהל, בנוגע לאבטחת המידע ונוהלי הגישה למידע, לאיסופו, לסימונו, לאימותו ולעיבוד נתונים. כמו כן, בשנים 2014-2017 לא נקט המוסד לביטוח לאומי שום פעולות פיקוח ובקרה בנוגע לקיום נוהלי אבטחת המידע בידי חברות החקירה הפרטיות, הכולל מידע פרטי המוגן על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ובכלל זה לא ערך ביקורות במשרדי החברות ודרישות למסמכים.

ההמלצות העיקריות

על הממשלה בכלל ועל שר הפנים בפרט לגבש מדיניות כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ועל סמך אותה מדיניות ליזום תיקוני חקיקה ושינויים בהוראות המינהליות. על שר הפנים לקיים עבודת מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטוח לאומי, שתכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד והסוגיות שעלו בפסיקה ובעתירות התלויות ועומדות, ולהביא לפני הממשלה הצעה בדבר מדיניות ממשלתית כוללת, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. כיוון שלסוגיות בתחום זה יש השלכות כבדות משקל על מהלך חייהם של תושבי מזרח ירושלים ועל זכויותיהם, יש לשקול קבלת התייחסות של התושבים וגורמים מקרב החברה האזרחית.

על המוסד לביטוח לאומי ועל רשות האוכלוסין לעגן בנוהליהם את השינויים במדיניותם בנוגע לתושבי השטח המיוחד ולעניין השבת הרישיון לשיבת קבע למי שתושבותו פגה ורכש אזרחות זרה, ולפרסמם בציבור ללא דיחוי.

על רשות האוכלוסין לקבוע תנאים ודרישות להגשת בקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות וכללים לטיפול בבקשות אלה, באופן תכליתי, יעיל ושקוף, ולפרסם, וכך לאפשר מיצוי זכויות והגשת בקשות להתאזרחות על פי סעיף זה.

על רשות האוכלוסין לבחון בהקדם בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, הענקת שירותים נוספים האפשריים לתושבי מזרח העיר בלשכות נוספות בהקדם האפשרי.

על רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול להנגשת שירותיה גם בשפה הערבית: באתר השירותים והמידע הממשלתי, במערכת לזימון תורים ובעמדות לשירות עצמי. כמו כן עליה להציב עמדות לשירות עצמי בלשכת מזרח ירושלים. כל זאת בסיועה של יחידת ממשל זמין.

על רשות האוכלוסין לנקוט לאלתר את הפעולות הנדרשות לצורך מתן מענה בפרק זמן סביר לבקשות של תושבי מזרח ירושלים להתאזרחות ולאיחוד משפחות קבע, ובכלל זה לקבוע מהו פרק הזמן הנדרש לכל שלב משלבי הטיפול; עליה ליצור מנגנון של מעקב ופיקוח במטרה לוודא שלשכת מזרח העיר עומדת בפרקי הזמן שייקבעו.

על רשות האוכלוסין להמשיך בפעולותיה לשיפור השירות ולהשגת שוויון בין מקבלי השירות בלשכת מזרח העיר לבין שאר לשכות האוכלוסין, לרבות בכל הנוגע לזמינות תורים. עוד עליה לפעול לכך שתושבי מזרח ירושלים יקבלו שירות יעיל ואיכותי בלשכת מזרח העיר, בתנאים שבהם מקבלי שירותים שאר אזרחי המדינה, בייחוד בהיבט של משך זמן ההמתנה. כמו כן עליה לשפר את הנגישות לבאים ללשכת מזרח ירושלים.

משרד מבקר המדינה מברך על פעולותיה של הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות ב-2018 לרבות פתיחת לשכה נוספת במזרח ירושלים. עם זאת, על הנהלת רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ליצירת שינוי ממשי ולאורך זמן ברמת השירות הניתן לתושבי מזרח ירושלים, ובכלל זה עליה לבחון את אופן היישום של ההמלצות שהוגשו לה לבחינת תהליכי העבודה ותהליכי השירות בלשכת מזרח ירושלים בהקדם האפשרי ולגבש תוכנית עבודה מפורטת ליישום ההמלצות לרבות קביעת לוחות זמנים מחייבים. עוד על מנכ"ל רשות האוכלוסין לכלול בתוכנית העבודה של הרשות בשלוש השנים הבאות יעדים כמותיים בדבר שיפור השירות וקיצור זמני ההמתנה בלשכת מזרח ירושלים, ולהציגם לשר הפנים. יעדים אלה אמורים לשקף מהלך כולל לשיפור השירות לתושבי מזרח ירושלים.

על המוסד לביטוח לאומי לקבוע את משך הזמן המרבי לטיפול בבקשות תושבות על ידי מחלקת תושבות, וכן עליו להטמיע את הכללים האלה בקרב עובדי המוסד לביטוח לאומי ולבצע בקרה על יישום; עליו לטייב ולשפר את מסד הנתונים על הטיפול בבקשות לתושבות של תושבי מזרח ירושלים, כך שישמש גם כלי לניהול הליך הטיפול בבקשות מתחילתו ועד קבלת החלטה, לרבות אפשרות לניטור ההליך.

על המוסד לביטוח לאומי לנקוט פעולות שיבטיחו שהטיפול בתביעות הכרוכות בבדיקת תושבות של תושבי מזרח ירושלים יינתן במהירות הראויה וייתר הגשת תביעות בגין אי-קבלת החלטה על ידיו. מהלך כזה ישפר את השירות, יחסוך משאבים ויגביר את אמון הציבור במוסד לביטוח לאומי; עליו לפרסם בהקדם את ההנחיות המינהליות שלפיהן נבדקת התושבות ואת שלבי ההליך לרבות האפשרות כי תתבצע חקירה, ואת רשימת המסמכים שיידרש מגיש הבקשה להגיש. פרסום זה יאפשר למגיש הבקשה למצות את זכויותיו וכן יאפשר לבתי המשפט לבקר את החלטות המוסד לביטוח לאומי.

על המוסד לביטוח הלאומי לדרוש מחברות החקירה הפרטיות לעמוד בתנאי המכרז ולהעמיד כוח אדם כמתחייב מהמכרז לאספקת שירותי חקירה במטרה לקצר את תקופת ההמתנה לממצאי החקירות; עליו לחולל שינוי יסודי בהליכי הבחינה והבקרה שהוא מקיים בנוגע לממצאי החקירה של חברות החקירה הפרטיות, כחלק מחובתו כרשות מינהלית לנהוג בהגינות

ובסבירות ולבסס את החלטותיו על תשתית עובדתית ראויה. כמו כן, עליו לעגן את ההליכים שהוא מחויב לקיים בתחום זה בנוהל בקרה סדור; להסדיר הליכי פיקוח ובקרה נאותים בכל הנוגע לאבטחת המידע הנשמר בחברות החקירה הפרטיות.

על מנהל אגף החקירות במוסד לביטוח לאומי לקיים אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על החקירות שמבצעות חברות החקירה בהתאם לתוכנית פיקוח סדורה, לנוכח העובדה שפעולות החקירה עלולות להסב פגיעה ממשית לזכויות יסוד של הנחקר, ובהן הזכות לפרטיות, כבוד ולקניין.

סיכום

תושבי מזרח ירושלים, שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים קודם שהוקמה מדינת ישראל, זכאים כתושבי קבע, לקבל שירותים מרשות האוכלוסין וההגירה ומהמוסד לביטוח לאומי ביעילות, בשקיפות ובזמן סביר, למען מיצוי זכויותיהם בנושא מעמדם האזרחי ומיצוי זכויותיהם הסוציאליות, ובכללן ביטוח בריאות.

דוח זה מלמד על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. במקום גיבוש מדיניות סדורה, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, נבנתה מעין מדיניות ממשלתית באמצעות החלטות נקודתיות שהתקבלו אד-הוק, בהתייחס לסוגיה מסוימת, שליבונה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות בעתירות שהגישו תושבי מזרח ירושלים כדי לממש את זכויותיהם. אופן פעולה זה פוגע לעיתים קשות ביכולתם של תושבי מזרח ירושלים למצות את זכויותיהם כתושבי קבע.

ממצאי הביקורת העלו כי השירות שרשות האוכלוסין נתנה לתושבי מזרח ירושלים נחות בהרבה מזה המוענק לאזרחים ביתר חלקי הארץ, ועולה חשש כי הרשות לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים: לא פעלה בשקיפות לפרסום שינויים במדיניותה; לא גיבשה נהלים למימוש הזכות לאזרחות לפי סעיף 4 לחוק האזרחות; לא הנגישה שירותים מקוונים בשפה הערבית; לא פעלה בנחישות לקיצור זמני המתנה הארוכים לקבלת תור לשירותי מרשם ולקבלת מעמד; הרשות כשלה בקיצור משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד ובפרט הטיפול בבקשות להתאזרחות שהיו בלתי סבירים לחלוטין. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים, ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות לפתרון הבעיה, עלול להתפרש בקרב תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. מאז תחילת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי, החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו. על הרשות לפעול בעניין זה ביתר שאת, שכן פערים אלו משקפים כשל בעבודתה בכל הנוגע לטיפול בבקשות להתאזרחות ופוגעים באמון הציבור בה.

המוסד לביטוח לאומי, נדרש ככל רשות מינהלית להפעיל את סמכויותיו באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה. הליך קביעת מעמד התושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי הוא חיוני ובסיסי לקבלת ביטוח בריאות וזכויות סוציאליות. ממצאי הביקורת העלו כי בכל הנוגע לתושבי מזרח ירושלים הליך זה אינו מתבצע בשקיפות המחויבת ובמהירות הראויה, באופן הפוגע באפשרות למיצוי זכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים. המוסד לביטוח לאומי אינו מפעיל אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על פעולות החקירה שמבצעות חברות החקירה הפרטיות, שעלולות להסב פגיעה ממשית בזכויות יסוד של נחקר (פרטיות, כבוד וקניין) וכן הוא אינו מפקח על אבטחת המידע הנשמר בחברות אלו; אי-אבטחתו הנאותה של המידע כרוכה בפגיעה בזכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

על הממשלה בכלל, ועל שר הפנים בפרט, לגבש מדיניות כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. על שר הפנים להביא לפני הממשלה הצעה למדיניות זו שתגובש על

בסיס עבודה מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטוח לאומי, ותכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. על מנכ"ל רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ביתר שאת להענקת שירות יעיל ואיכותי לתושבי מזרח ירושלים, כפי שניתן לאזרחי ישראל. על המוסד לביטוח לאומי לנקוט את הפעולות הנדרשות כך שהטיפול בתביעות הכרוכות בקביעת תושבות יינתן באופן מיטבי ובמהירות הראויה, אגב הבטחת זכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.



מבוא

1. בשכונות מזרח ירושלים מתגוררים כ-319,000 תושבים, שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים¹¹. הצירוף "מזרח ירושלים", בדוח ביקורת זה, מתייחס לתיאור השכונות הערביות בירושלים ולתושביה הערבים בלבד.¹

2. בשנת 1967 הוחלו המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה גם ב"מזרח ירושלים"¹². מתוקף זה חל על מזרח ירושלים גם חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל). על פי פסיקת בית המשפט, שהותם בישראל של תושבי מזרח ירושלים, שהתפקדו במפקד האוכלוסין שהתקיים ב-1967 ולא התאזרחו, נעשית מכוח רישיון לשיבת קבע על פי חוק הכניסה לישראל¹³ (להלן - תושב קבע).

3. חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות) קובע כללים למתן אזרחות ישראלית, ואילו מעמד של תושב קבע מוסדר באמצעות חוק הכניסה לישראל, שקובע כי אשרות ורישיונות ישיבה בישראל ניתנים על ידי שר הפנים ומי שהוסמך על ידיו. מעמד האזרחות טומן בחובו את הזכויות והחובות הרבות ביותר בכל הנוגע לקשר של האדם עם המדינה. תושבי קבע במדינת ישראל חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה וזכאים כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרחים למעט, למשל, הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת והזכות לשאת דרכון ישראלי.

רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין), כיחידת סמך עצמאית של משרד הפנים, מופקדת, בין היתר, על הטיפול בבקשות של אנשים לקבלת מעמד של אזרח או של תושב קבע ובבקשות להנפקת מסמכי זיהוי ונסיעה. בתקופת הביקורת כיהן מר אריה מכלוף דרעי כשר הפנים. מינואר 2010 עד דצמבר 2016 שימש מר אמנון בן עמי בתפקיד מנכ"ל רשות האוכלוסין. ממועד זה ועד יוני 2017 שימש מ"מ המנכ"ל מר אמנון שמואלי, ומיולי 2017 משמש בתפקיד המנכ"ל פרופ' שלמה מור-יוסף (להלן - המנכ"ל הנוכחי).

3. מרבית ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי) חלים על "תושב ישראלי"¹⁴, והזכאות לביטוח בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות) ניתנת ל"תושב" לעניין חוק הביטוח הלאומי.

חוק הביטוח הלאומי אינו מגדיר מיהו תושב ישראל. תושבות לעניין חוק זה נבחנת על פי תשתית עובדתית ועל פי מבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה, וכוללים, בין השאר, מגורי קבע בתחומי מדינת ישראל¹⁵. עוד נקבע בפסיקה כי גם אם אדם נושא תעודת זהות ישראלית, יש להכיר בו כתושב רק אם כתובתו ומרכז חייו הם בתוך תחומי מדינת ישראל.

11 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, לקט נתונים לרגל יום ירושלים (2015-2017), 9.5.18.
12 סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948; צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967.

13 בג"ץ 282/88 מוברק עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב (2) 424 (להלן - בג"ץ עווד).

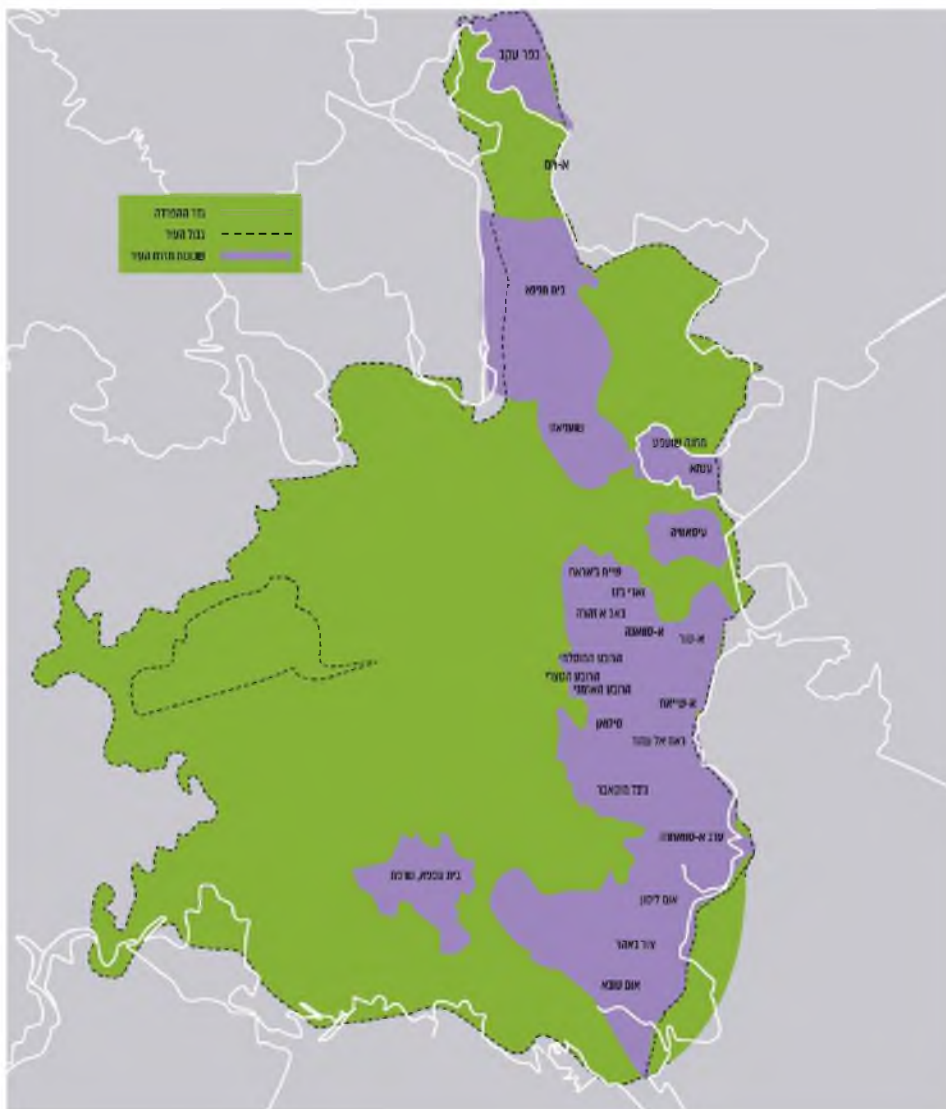
14 למשל, כדי שאדם יוכר כ"הורה מבוטח" הזכאי לקבל קצבת ילדים עליו להיות "תושב ישראלי", קבוע בהוראות סעיפים 65, 66 ו-240 לחוק הביטוח הלאומי.

15 עב"ל (ארצי) 14-09-65521 נג'אתי קואס נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 27.3.17).

המוסד לביטוח לאומי פועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי וכן מתוקף חוקים נוספים ונועד להבטיח לאוכלוסיות חלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן. מ-2012 ועד ינואר 2017 שימש פרופ' שלמה מור-יוסף כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, ומנובמבר 2017 משמש מר מאיר שפיגלר כמנכ"ל. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר העבודה והרווחה) ממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי¹⁶. בתקופת הביקורת כיהן ח"כ חיים כץ כשר העבודה והרווחה.

4. כ-97% מתושביה הערבים של ירושלים (כ-319,000 איש) מתגוררים בשכונות מזרח העיר. בתמונה ובתרשים הבאים יוצגו מפת העיר ירושלים, ובה סימון השכונות הערביות שבה, ופילוח אוכלוסיית מזרח ירושלים על פי מעמדם האזרחי. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי ב-2018 היו 287,000 מתושבי מזרח ירושלים תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי, ולפיכך הם תושבים גם לפי חוק ביטוח בריאות¹⁷.

תמונה 1: מפת השכונות הערביות בירושלים



המפה התקבלה מעיריית ירושלים, מינהל תכנון ותשתיות, אוגוסט 2018.
*המפה לצורך המחשה בלבד של שכונות מזרח ירושלים ואינה מייצגת גבולות מדיניים.

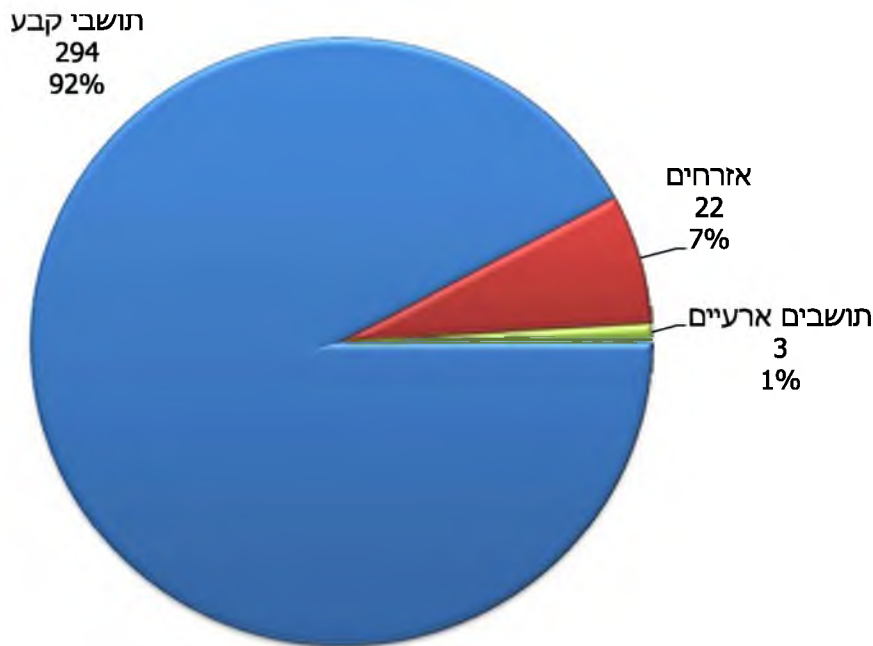
סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי.

16

נתוני מינהל מחקר ותכנון מערכות מידע במוסד לביטוח לאומי מאוגוסט 2018.

17

תרשים 1: פילוח אוכלוסיית מזרח ירושלים על פי מעמדם האזרחי, יולי 2018 (באלפים)¹⁸



נתוני האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מיולי 2018.
* הנתונים מבוססים על רשימת רחובות מוגדרת של מזרח ירושלים, והם אינם כוללים את מי שהלאום שלו "יהודי".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה בנושא מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. הבדיקה כללה את הנושאים האלה: המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים; שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים; וקביעת מעמד תושבות בידי המוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת זכויות סוציאליות. הביקורת נערכה ברשות האוכלוסין ובמוסד לביטוח לאומי. בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים.

במסגרת עבודת הביקורת ראינו נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2018 תושבים בשכונת א-טור במזרח ירושלים.

¹⁸ על פי חוק הכניסה לישראל "אשרה ורישיון לישיבת ארעי" בישראל מוענקת לאדם העונה על אחד הקריטריונים האלה: מי שזכאי לאשרת עולה או לתעודת עולה לפי חוק השבות, התשי"א-1950, ורוצה לשהות עד שלוש שנים בישראל, כדי לבדוק את האפשרות ואת התנאים להשתקעות בישראל כעולה; מי שרוצה לשהות בישראל למטרת לימודים או השתלמות; הרוצה לשהות בישראל לשם מילוי תפקיד דתי בקרב עדתו בישראל לפי הזמנת מוסד דת; מי ש"רוצה לשהות בישראל על פי רישיון לישיבת ארעי, למטרה שאיננה נמנית על המטרות האמורות לעיל".

המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

1. סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, קובע כי "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו". הממשלה קבעה בצו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, כי "מזרח ירושלים" היא שטח של ארץ ישראל שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה¹⁹. מתוקף כך חל על מזרח ירושלים גם חוק הכניסה לישראל, ועל פיו תושבי מזרח ירושלים שהתפקדו בזמן מפקד האוכלוסין ב-1967 ולא התאזרחו, שוהים בישראל מכוח אשרה ורישיון לישיבת קבע והם תושבי קבע. כך גם מעמדם של ילדים של תושבי מזרח ירושלים בעלי רישיון לישיבת קבע מוסדר מכוח חוק הכניסה לישראל²⁰.

מעמד של תושב קבע מחייב מגורים דרך קבע בתחומי ישראל. אם עזב התושב את ישראל והשתקע במדינה אחרת, בסמכות שר הפנים לבטל את מעמדו כתושב קבע בהתאם לסעיף 11 לחוק הכניסה לישראל ובהתאם לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן - תקנות הכניסה לישראל).

2. הממשלה היא הגוף הממשלתי המרכזי העוסק בעיצוב מדיניות. תפקודה המיטבי מותנה ביכולת של כל אחד מחבריה להיחשף למידע ולידע, לנתח לעומק תהליכים ושיקולים בראייה כוללת של צורכי המשק, הכלכלה והחברה ולקיים תהליכים המבטיחים עבודת מטה איכותית²¹. ביסוד הדיונים וההחלטות במסגרת עבודת המטה אפשר שיעמדו עמדות מקצועיות שונות, שיקולי מדיניות מנוגדים וחלופות שונות לביצוע המדיניות המועדפת על מקבלי ההחלטות. ועדות מקצועיות שונות עמדו במהלך השנים על הצורך בחיזוק עבודת המטה הממשלתית²². במהלך השנים עמד גם מבקר המדינה, בדוחות שונים, על הצורך בחיזוק יכולותיה של הממשלה לדון ולהכריע בענייני מדיניות²³.

על פי חוק יסוד: הממשלה, הממשלה נושאת באחריות משותפת לפני הכנסת; שר אחראי לפני ראש הממשלה לתפקידים שהשר ממונה עליהם. שר הפנים ממונה על ביצועו של חוק הכניסה לישראל, שבמסגרתו מוסדר כאמור מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ועל ביצועו של חוק האזרחות, שמכוחו מוסדרת הענקת אזרחות לתושבים אלה²⁴. שר העבודה והרווחה ממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי, שלפיו הוא עומד בראש המועצה של המוסד לביטוח לאומי שתפקידיה, בין היתר, לפקח על פעולות המוסד והנהלתו²⁵.

3. החוקים שנחקקו לאיחוד העיר ירושלים לאחר מלחמת ששת הימים יצרו בעיות משפט ומינהל שהשפיעו על חיי האוכלוסייה הערבית (ראו להלן). במחקר שערך מכון ירושלים למחקרי מדיניות ושפורסם ב-2018 (להלן - המחקר) הוצגו עדויות להצעה שעלתה באותה עת להקנות אזרחות לתושבי מזרח העיר שנדחתה מסיבות שונות, ומשלהי 1968 החל להתקבע מעמדם של

19 בד בבד נחקק סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש], שהסמיך את שר הפנים להרחיב את תחום השיפוט של עירייה פלונית לפי שיקול דעתו, ומכוחו הכריז השר על הרחבת תחום השיפוט של עיריית ירושלים לשטחים נוספים במזרח העיר.

20 עמ"ס 3268/14 **אכרם עבד אלחאק נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.3.17) (להלן - פס"ד אלחאק); בג"ץ עווד; בג"ץ 48/89 **ריינהלד עיסא נ' שר הפנים**, פ"ד מג (1) 573 (להלן - בג"ץ עיסא).

21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "משרד ראש הממשלה - סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה", עמ' 312.

22 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי), **דין וחשבון - דוחות ועדות המשנה**, כרך ב (אוגוסט 1989). דין וחשבון חלקי של הוועדה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 בראשות השופט (בדימוס) אליהו וינוגרד, שמונתה בהחלטת ממשלה מס' 525 מיום 17.9.06.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "משרד ראש הממשלה - סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה", עמ' 312; **דוח שנתי 153** (2002), בפרק "עבודת מטה במשרדי הממשלה", עמ' 5; **דוח שנתי 155** (2005), בפרק "עבודת מטה של משרדי הממשלה - ממצאי מעקב", עמ' 191-197.

24 סעיף 15 לחוק הכניסה לישראל; סעיף 17 לחוק האזרחות.

25 סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי; סעיפים 12 ו-14 לחוק הביטוח הלאומי.

ערביי מזרח ירושלים כתושבי ישראל הזכאים לחופש תנועה ולזכויות סוציאליות²⁶. ההכרה במעמד תושבות קבע מקנה מגוון נרחב של זכויות חשובות ומהותיות, כמו הזכות לחיי משפחה ולשלמות התא המשפחתי והזכות לחופש תנועה, וכן זכויות מהותיות בתחום החברתי-כלכלי, כמו הזכות לביטוח ולטיפול רפואיים, הזכות לביטחון סוציאלי והזכות לתעסוקה.ⁱⁱ

במחקר נכתב כי בקרב מקבלי ההחלטות והדרג הפקידותי הבכיר בישראל נדחק נושא מעמד תושבי מזרח ירושלים הערבים למקום נמוך בסולם העדיפויות, ונראה שהוא נופל לעיתים בין הכיסאות. עוד נכתב במחקר כי גם הגופים הממשלתיים העוסקים במיעוט הערבי בישראל ובשיפור מצבו הכלכלי ממעטים לעסוק בנושא המעמד, וכי חלק מן הציבור בישראל, ובהם מקבלי החלטות במוסדות הממשל, אף אינו ער לייחודה של התושבות המזרח-ירושלמית²⁷.

4. במהלך השנים הועלו סוגיות יסוד הנוגעות למעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, בייחוד בעתירות רבות של תושבי מזרח העיר. לדוגמה בפסק דין של בית המשפט העליון מ-2017²⁸ נקבע כי ההסדר הקבוע בחוק הכניסה לישראל, ולפיו שהייה בארץ תהיה רק על פי רישיון ישיבה או אשרה, נועד לחול על זרים ותיירים, והרציונל שבבסיס חוק זה אינו ישים באותה העוצמה כלפי תושבי מזרח ירושלים, מפני שהם אינם מהגרים שהגיעו לישראל ממדינה אחרת. כלומר זיקתם לאזור מגוריהם חזקה ביותר, כמי שחיו בו במשך עשרות שנים ושהבוגרים שבהם ישבו באזור עוד טרם החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל. בדברי ההסבר לתיקון שבוצע בחוק הכניסה לישראל, העוסק בסמכות שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע, בהמשך לאותו פסק דין, נכתב כי "התיקון המוצע מבחין בין מהגר, שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד, לבין מציאות מורכבת יותר, כגון רישיון לישיבת קבע שניתן לתושב מזרח ירושלים החי בה שנים רבות"²⁹.

בעקבות סוגיות היסוד שהועלו בפני בתי המשפט התפתחה במהלך השנים פסיקה ענפה, כפי שתפורט להלן, אשר יצרה שינויים רבים ועקרוניים באופן שבו על המדינה לנהוג בטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים בנוגע למעמדם האזרחי. על רקע זה יש מקום לציין את דברי השופט רובינשטיין בדעת מיעוט שלו בבג"ץ מדצמבר 2013³⁰: "במזרח ירושלים חל חוק ישראל, על פי חקיקה מ-1967, וכל עוד כזה הוא המצב המשפטי יש לתושבי מזרח ירושלים זכויות רבות בישראל - ובהן תיעוד, תנועה, עבודה, ביטוח לאומי ובריאות. על כן גם אם קיים הבדל בינם לאזרחים, מעמדם משמעותי דיו כדי לקיים בו דיון מעמיק".

על רקע מעמדם האזרחי המיוחד של תושבי מזרח ירושלים, על רקע הפסיקה הענפה שתפורט להלן ועל רקע האחריות לביצוע הוראות חוק הכניסה לישראל, משרד מבקר המדינה בדק אם נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת לטיפול במעמדם האזרחי של תושבים אלה, ואם היה בה מענה לסוגיות היסוד ולשינויים שהתהוו במהלך השנים. שינויים כאלה הם לדוגמה חוק האזרחות והכניסה (הוראת השעה), התשס"ג-2003 (להלן - הוראת השעה), וכן הקמת גדר ההפרדה, שיצרה תאי שטח השוכנים מחוץ לתחומה המוניציפלי של ירושלים אך "בתוך הגדר"³¹. הבדיקה נעשתה בגופי הממשל העיקריים המופקדים על הסדרת מעמדם של תושבים אלו - רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי. נעשתה בדיקה גם במשרד המשפטים ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, המעורבים אף הם בתהליכים אלו.

מהבדיקה שנעשתה בגופי הממשל האמורים עולה כי לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק הכניסה לישראל,

26 אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים - ישראל וערביי מזרח ירושלים, 1967-2017**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות (2017), עמ' 78-84.

27 שם, עמ' 295.

28 בג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.9.17).

29 הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30), התשע"ח-2018.

30 בג"ץ 8854/13 אלמגור, ארגון נפגעי טרור נ' ועדת השרים - ממשלת ישראל, **מפקד מחוז ירושלים - משטרת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 30.12.13).

31 לא חל שינוי במעמדם של השטחים שבתוך השטח המוניציפלי של העיר אך נמצאים מחוץ לגדר ההפרדה.

לא קבע מדיניות כזו. השר, באמצעות רשות האוכלוסין, אף לא יזם ביצוע עבודת מטה כתשתית לקביעת מדיניות, והרשות לא מיפתה את הסוגיות המרכזיות בנושא זה - למשל סוגיות שעלו בפסיקה (על כך ראו להלן) - ולא ניתחה את משמעויות ההסדרים הקיימים ואת השלכתם על חיי התושבים. גם שר העבודה והרווחה, שממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי, לא יזם קביעת מדיניות כזו, וכך גם הנהלת המוסד לביטוח לאומי. הביקורת במשרד המשפטים ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, המעורבים אף הם בתהליכים אלו, העלתה שגם הם לא יזמו עבודת מטה כאמור.³²

כמתואר להלן, באין מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, במהלך השנים נאלצו תושבי מזרח ירושלים לפנות לערכאות משפטיות כדי לממש את זכויותיהם למעמד אזרחי וזכויות נוספות הנובעות ממעמד זה, ומרכז הכובד של ההכרעה בסוגיות האמורות היה, הלכה למעשה, בידי המערכת השיפוטית.

שינוי נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי בעקבות פסיקה נסיבתית

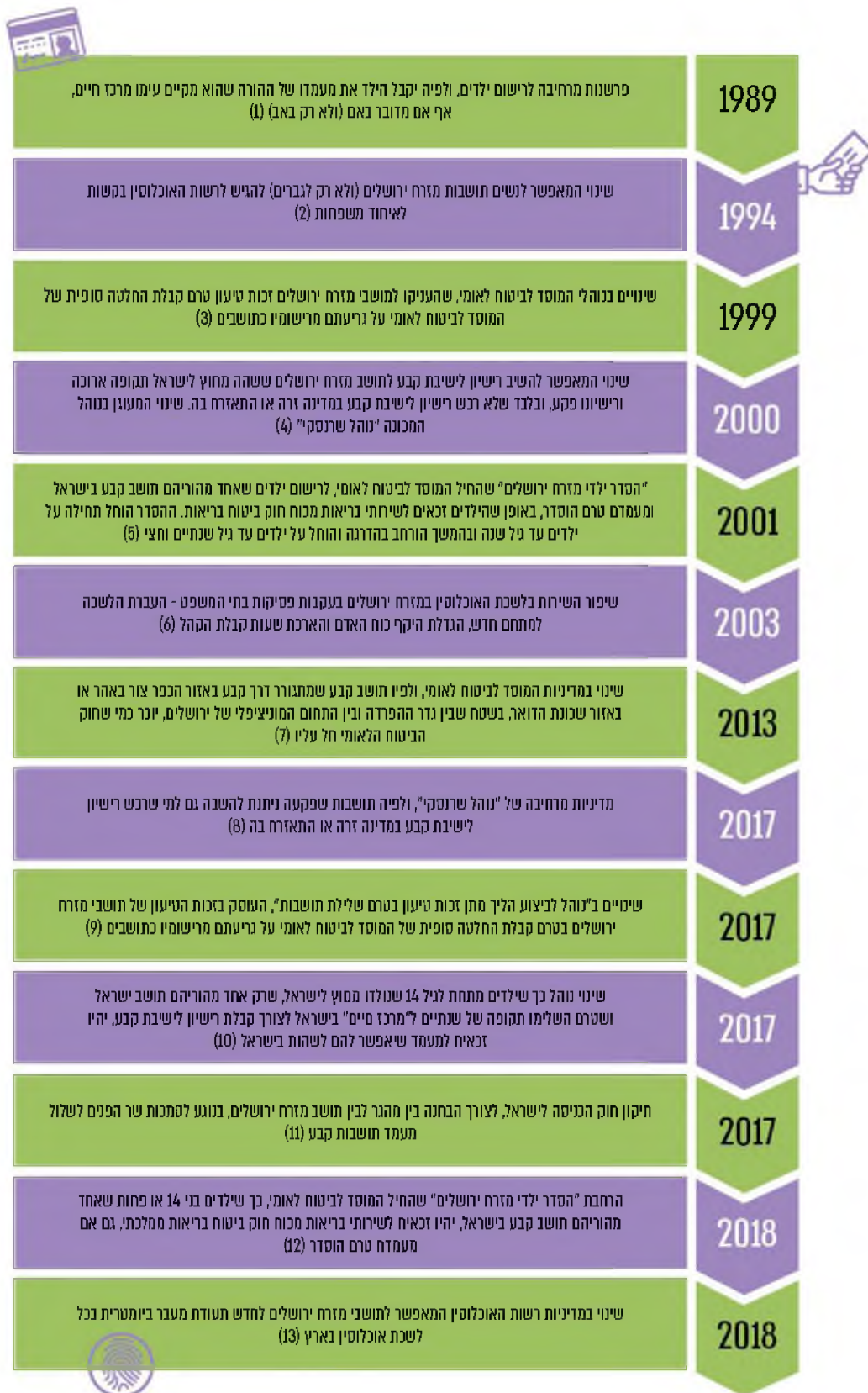
ככלל, על שר הפנים לקבל החלטות בעניין מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים לפי חוק הכניסה לישראל ובהתאם לכללי המשפט המינהלי, וזאת בהליך סדור ומקצועי ועל בסיס אמות מידה ברורות. נוסף על כך, חוק הכניסה לישראל הקנה לשר שיקול דעת נרחב בהחלטותיו, ולפיכך, בהתאם להלכה הפסוקה, הוא נדרש לקבוע נהלים ברורים התוחמים ומסדירים את אופן הפעלת שיקול הדעת שלו בהחלטותיו המתקבלות לפי חוק זה.³²

מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים מוסדר הן באמצעות חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות ותקנות שהותקנו מכוחם; באמצעות הפסיקה, והן באמצעות מכלול נהלים של רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי. במשך השנים, בעקבות הליכים משפטיים והכרעות שיפוטיות, שינו רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי את נוהליהם, כמפורט להלן בתרשים 2.

תרשים 2: שינויים בנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה והמוסד לביטוח לאומי בעקבות הליכים משפטיים והכרעות שיפוטיות, 1989 עד 2018³³

³² ע"מ 5569 משרד הפנים נ' דלאל עויסאת (פורסם במאגר ממוחשב, 10.8.08); בג"ץ 1689/94 הדרי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15 (להלן - בג"ץ הררי).

³³ (1) בג"ץ עיסא; (2) בג"ץ 2792/93 גרביט נ' שר הפנים; (3) בג"ץ 4678/99 חיג'אזי נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 23.11.99). (4) תצהיר שרנסקי, ניתן ביום 15.3.00 במסגרת בג"ץ 2227/98 המוקד להגנת הפרט נ' שר הפנים; (5) בג"ץ 2100/99 רופאים לזכויות אדם נ' שר הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 3.7.01) (להלן - בג"ץ רופאים לזכויות אדם); (6) בג"ץ 4892/99 גאבר נ' משרד הפנים, בג"ץ 2783/03 ג'אברא נ' שר הפנים. עוד לעניין זה ראו בג"ץ 176/12 אלבטש נ' מנהל אגף בכיר בלשכת האוכלוסין וההגירה, בג"ץ 1326/17 חאלד אבו עודה נ' מנהל אגף לשכת האוכלוסין וההגירה; (7) הודעה שניתנה במסגרת ב"ל 21942-03-11 מוחמד ג'אלב עסילה נ' המוסד לביטוח לאומי וב"ל 12-10-12500 עטאללה גאסר נ' המוסד לביטוח לאומי; (8) פס"ד אלחאק; ע"מ 5037/08 חליל נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 19.12.17) (להלן - פס"ד חליל); (9) עב"ל (ארצי) 18693-07-13 חאלד חלאק נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 26.3.17). (10) עת"מ 13-11-39174 אבו סרחאן נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 4.6.17) (להלן - פס"ד אבו סרחאן); (11) בעקבות פסק הדין בעניין בג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.9.17); (12) עב"ל (ארצי) 13304-07-13 ח'אלאילה נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 13.3.18) (להלן - פס"ד ח'אלאילה); (13) בג"ץ 18-3163 סלמאן נ' רשות האוכלוסין וההגירה וכן "הודעה בנושא חידוש תעודת מעבר ביומטרית בלשכות הרשות" שפרסמה רשות האוכלוסין באתר האינטרנט שלה ב-13.5.18.



* המספרים המופיעים בסוגריים מתייחסים למקור המתאים המופיע בהערות שוליים 33.

להלן פרטים בדבר כמה מהשינויים המפורטים בתרשים :

1. **מדיניות רשות האוכלוסין בדבר השבת רישיון לישיבת קבע שפקע :**
תקנה 11 (ג) לתקנות הכניסה לישראל קובעת : "תוקפו של רישיון לישיבת קבע יפקע... אם בעל הרישיון עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל". בהמשך קובעת תקנה 11א כי "יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם נתקיים בו אחד מאלה : (1) הוא שהה מחוץ לישראל תקופה של שבע שנים לפחות... ; (2) הוא קיבל רישיון לישיבת קבע באותה מדינה ; (3) הוא קיבל את האזרחות של אותה מדינה בדרך של התאזרחות". בסמכות שר הפנים לאשר בקשה להשבת רישיון לישיבת קבע שפקע, בהתאם לסעיף 2(א) לחוק הכניסה לישראל.

ב-1998 הוגשה עתירה שבמסגרתה ביקשו העותרים תושבי מזרח ירושלים לבטל את החלטות שר הפנים בדבר שלילת מעמדם כבעלי רישיונות לישיבת קבע בישראל לפי תקנות הכניסה לישראל ; כן ביקשו כי שר הפנים יימנע משלילת מעמד לפי הוראות אלו עד אחרי שיגבש כללים, נהלים וקריטריונים חדשים שינחו אותו בכך ולאחר תקופת מעבר סבירה מיום פרסומם ברבים. במהלך הדיון בעתירה, בשנת 2000, הודיע שר הפנים לשעבר במסגרת תצהיר³⁴ על נוהל המכונה "נוהל שרנסקי", ולפיו החליט להקל על תושבי מזרח ירושלים ולהעניק במקרים מסוימים רישיון לישיבת קבע למי שרישיונו פקע. מדיניות זו אומצה בנוהל רשות האוכלוסין, והיא תקפה לגבי מי ששהה מחוץ לישראל תקופה ארוכה, ואינה חלה על מי שרכש רישיון לישיבת קבע במדינה זרה או התאזרח בה (להלן - נוהל שרנסקי).

ב-2017 נידון בבית המשפט העליון ערעור על עתירה אחרת שהגיש תושב מזרח ירושלים שפקע רישיונו לישיבת קבע משום שהשתקע בארצות הברית וקיבל בה אזרחות³⁵. במסגרת העתירה התבקש שר הפנים להשיב את הרישיון. השר הודיע לבית המשפט על החלטתו בדבר מדיניות מרחיבה של "נוהל שרנסקי", ולפיה תושבות שפקעה ניתנת להשבה גם אם המבקש רכש רישיון לישיבת קבע במדינה זרה או התאזרח בה, בתנאים מסוימים.

2. **הסדרת רישום במוסד לביטוח לאומי של ילדים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל, ורשות האוכלוסין טרם קיבלה החלטה בדבר מעמדם :** בהתאם לנוהלי רשות האוכלוסין, תנאי הכרחי להענקת מעמד לילד שאחד מהוריו תושב קבע הוא הוכחה ש"מרכז החיים" של ההורה תושב הקבע היה בישראל בעת הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לה ; אם הילד בן שנתיים או יותר נדרשת גם הוכחה שמרכז חייו היה בישראל בעת הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לה³⁶. הזכאות לביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות היא לתושב, ולכן עד שהסדירה רשות האוכלוסין את מעמד הילדים כתושבי קבע הם לא היו זכאים לביטוח בריאות לפי החוק. בפסק דין מ-2001³⁷ שהתקבל בהסכמה נקבע "הסדר ילדי מזרח ירושלים", ולפיו ילדים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל ושביקשו לקבל רישיון לישיבת קבע, יהיו זכאים לשירותי בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות גם אם רשות האוכלוסין טרם קיבלה החלטה בדבר מעמדם. תחילה החיל המוסד לביטוח לאומי את ההסדר על תינוקות עד גיל שנה, ובהמשך הרחיב אותו בהדרגה - עד גיל שנה וחצי, עד גיל שנתיים ולבסוף עד גיל שנתיים וחצי.

34 תצהיר שר הפנים נתן שרנסקי שהוגש במרץ 2000 במסגרת בג"ץ 2227/98 המוקד להגנת הפרט נ' שר הפנים.

35 בנוגע למדיניות המרחיבה ראו פס"ד אלחאק ופס"ד חליל.

36 רשות האוכלוסין, נוהל מס' 5.2.0030, "נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד מחוץ לישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע", 1.8.17 ; מהדורה מס' 4 של נוהל מס' 5.2.0029, "נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד בישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974".

37 ההסדר אושרר בבג"ץ רופאים לזכויות אדם.

ב-2018 דן בית הדין הארצי לעבודה בעתירה שנגעה להסדר ילדי מזרח ירושלים³⁸, ובמסגרת ההליכים המשפטיים הוצע למדינה לבחון את הרחבת ההסדר. המדינה בחנה אפשרות זו, ובין השאר, התקיימו דיונים בהובלת משרד המשפטים ובהשתתפות רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח לאומי ומשרדי הבריאות והאוצר, ואולם המדינה לא הצליחה להגיע לכדי הסדר המוסכם על כלל הגופים האלה והודיעה כי היא מתנגדת להרחבת ההסדר³⁹. בפסק הדין נקבע כי ההסדר האמור יורחב באורח ניכר, כך שיחול גם על קטינים עד גיל 14.

3. הסדרת מעמדם של קטינים שאחד מהוריהם תושב קבע והם נולדו מחוץ לישראל: בית המשפט קבע⁴⁰ כי ילדים מתחת לגיל 14 שרק אחד מהוריהם תושב קבע זכאים למעמד שיאפשר להם לשהות בישראל כחוק עד השלמת התנאי של מרכז חיים בישראל במשך שנתיים לפחות, והיו זכאים לפיכך למעמד של תושבי קבע. כמו כן נקבע שרשות האוכלוסין תתאים את נהליה לקביעה זו בתוך זמן סביר, לרבות קביעת סוג המעמד שיוענק לילדים עד השלמת התנאי האמור.

במהלך ההליך המשפטי תיקנה רשות האוכלוסין פעמיים את נוהל "הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד מחוץ לישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע", שלא הסדיר את מעמדם של קטינים מתחת לגיל 14 בתקופה שבין הגשת הבקשה ועד שהוכח מרכז חיים בישראל במשך שנתיים לפחות (תקופת הביניים). תחילה עדכנה רשות האוכלוסין את הנוהל כך שיינתן לקטינים מתחת לגיל 14 היתר מת"ק⁴¹ בתקופת הביניים, ואולם בית המשפט עמד על כך שאין לשר הפנים סמכות על פי הדין להעניק היתרי מת"ק. לפיכך תיקנה הרשות את הנוהל שנית, כך שבקשה כזו תישאר תלויה ועומדת עד השלמת תנאי מרכז החיים, ובתקופה זו יקבל הקטין אישור על הגשת בקשה שבו יצוין כי בפרק זמן זה לא יינקטו הליכי אכיפה כלפי מגישי הבקשה. בפסק הדין קבע בית המשפט כי לא די גם בתיקון זה, שכן אין אסמכתה בחוק למעמד של "אישור על הגשת בקשה". בעקבות פסק הדין תיקנה רשות האוכלוסין פעם נוספת את הנוהל, כך שבתקופת הביניים יינתנו לקטינים מתחת לגיל 14 אשרות ורישיונות לישיבה בישראל על פי חוק הכניסה לישראל או היתרי מת"ק.

קודם להכרעת בית המשפט ביקשה המדינה למחוק את העתירה בעניין המעמד בתקופת הביניים, וטענה שתוך כדי ניהול ההליך חלפה תקופת הביניים בעניינם של העותרים, ולכן התייתרה העתירה. בית המשפט דחה בקשה זו והתייחס בפסק דינו למציאות שבה נמנעת רשות האוכלוסין מהסדרת המעמד בתקופת הביניים, וקבע כי "העתירה מעלה שאלה עקרונית אשר שבה לפתחן של הערכאות, פעם אחר פעם, ואין הצדקה להתחמק מהכרעה בה רק בשל הענקת המעמד עם חלוף הזמן... ואין הצדקה שבחסות טיעון בעניין חלוף הזמן, לא יוסדר עניין מעמדם של הקטינים בנוהל מתאים; ובפרט כאשר בתי המשפט לעניינים מינהליים הנחו את המשיב ואף הורו לו, לתקן את נהליו, כאמור, והוא נמנע מעשות כן".

ריבוי הפסיקות של בתי המשפט בשאלות עקרוניות בנוגע למעמדם וזכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים והשינויים שנדרשים רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי לעשות בנהליהם מלמדים כי החלטות בנושא זה מתקבלות אד-הוק בהתייחס לסוגיות מסוימות, שליבונן נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות. החלטות אלה אינן מספקות מענה שלם וקוהרנטי לסוגיות יסוד בתחום מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים.^{iv}

בתשובת המוסד לביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 נמסר לגבי כלל הליקויים המפורטים בדוח ביקורת זה, כי הנהלת הביטוח הלאומי אימצה את ממצאיו ואת ההמלצות המתבקשות לטיפול בכשלים שנחשפו במהלך תהליך הבדיקה. בכוונת המוסד לביטוח לאומי

38 פס"ד ח'אלאילה.

39 הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 2015 במסגרת פס"ד ח'אלאילה.

40 פס"ד אבו סרחאן.

41 מינהלת תיאום וקישור (מת"ק) היא נציגות של יחידת תיאום פעולות הממשלה בשטחים באזור יהודה ושומרון. היתר מת"ק הוא אישור מהמפקד הצבאי, על פי תחיקת האזור, לשהייה בישראל.

להקדים את המאוחר, ולהטמיע לאלתר את הנדרש כדי להסדיר את התנהלותו השוטפת בהתאם להמלצות טיוטת הדוח.

בתשובת שר הפנים ורשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 נמסר כי מדיניות משרד הפנים היא חלק ממדיניות כוללת, אשר אמורה להתוות הממשלה בסוגיית ירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הפנים ולרשות האוכלוסין, כי אחריות הממשלה אינה מפחיתה מאחריות שר הפנים לפני ראש הממשלה לתפקידים שהוא ממונה עליהם וביניהם - ביצועם של חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות, שבמסגרתם מוסדר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים והענקת אזרחות לתושבים אלה בהתאם לתנאים הקבועים בחוק. מתוקף אחריות זו היה על שר הפנים לקיים עבודת מטה מקיפה לגבי כלל היבטיו של תחום המעמד, ובכלל זאת למפות את הסוגיות המרכזיות ולנתח את המשמעויות ואת ההשלכות בעניינם; בהמשך היה עליו להביא לפני הממשלה הצעה בדבר מדיניות ממשלתית כוללת, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה, אולם הוא לא עשה זאת.

המטה לביטחון לאומי השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי טיפולו בסוגיות הנוגעות למעמד האזרחי של תושבי מזרח ירושלים החל רק בשנתיים האחרונות, וכי הוא יבחן את ממצאי הביקורת ואת הצורך למעורבותו בסוגיה, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים.



על רקע היעדר גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמד האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ניסחו רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי אוסף של נהלים הקשורים להיבטים שונים של הסוגיה, ואלה משמשים מעין מדיניות ממשלתית. ואולם, שלא כמו מדיניות המתגבשת באופן סדור, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, כמו הזכות לבריאות ולשלמות המשפחה, התגבשו הנהלים בעקבות החלטות שהתקבלו אד-הוק, בסד הזמנים של ההליך המשפטי ובהתייחס לסוגיה מסוימת שליבונה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות. דפוסי החלטה אלו אינם תחליף ראוי למדיניות כוללת לאחר בחינה יסודית של מכלול ההיבטים הרלוונטיים, ובהם היבטים חוקתיים, מדיניים, תקציביים ומוניציפליים.

כמו כן, ריבוי פסיקות בתי המשפט בשאלות עקרוניות הקשורות למעמדם הזכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים והשינויים שנדרשים רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי לעשות בנוהליהם מלמדים כי בהיעדר עבודת המטה המקיפה כאמור, המסגרת המשפטית הרלוונטית הקיימת בסוגיה זו - מהוראות החוקים ועד נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי - אינה מספקת מענה שלם וקוהרנטי. למשל, המוסד לביטוח לאומי לא גיבש מדיניות מקיפה בשאלה אם קטינים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל, ורשות האוכלוסין טרם קיבלה החלטה בבקשתם לרישיון קבע, זכאים לגמלאות שמעניק המוסד למבוטחים. גם רשות האוכלוסין לא גיבשה נהלים להפעלת סעיף 4 לחוק האזרחות, ובכך פגעה ביכולת הזכאים לקבלת אזרחות מכוח סעיף זה לממש את זכאותם (על כך ראו להלן).

תושבי מזרח ירושלים נאלצו לפנות לערכאות שיפוטיות כדי לממש את זכויותיהם למעמד אזרחי זכויות נוספות הנובעות ממעמד זה. מציאות זו פוגעת, לעיתים באופן קשה ביותר, באפשרות שמעניקה המדינה לתושבים אלה למצות את זכויותיהם כתושבי קבע, וכמי שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים לפני שהוקמה מדינת ישראל.^v

לצורך הסדרה ראויה של תחום זה נדרשת הממשלה לגבש מדיניות כוללת, ועל סמך אותה מדיניות ליזום תיקוני חקיקה ושינויים בהוראות המינהליות. המשימה המורכבת והרגישה הזו מוטלת על הממשלה, ובראש ובראשונה על שר הפנים, בסיוע משרד המשפטים והמוסד לביטוח לאומי. על שר הפנים לקיים עבודת מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטוח לאומי, שתכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד והסוגיות שעלו בפסיקה ובעתירות התלויות ועומדות, ולהביא לפני הממשלה הצעה בדבר מדיניות ממשלתית כוללת, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. כיוון שלסוגיות בתחום המעמד האזרחי יש השלכות כבדות

משקל על מהלך חייהם של תושבי מזרח ירושלים ועל זכויותיהם, לרבות הסוציאליות, יש לשקול קבלת התייחסות של תושבים וגורמים מקרב החברה האזרחית.

היעדר שקיפות בנוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי

מחובתו של שר הפנים להציג אמות מידה כתובות לגבי אופן הפעלת סמכותו⁴². דין דומה חל על המוסד לביטוח לאומי⁴³. בית המשפט העליון קבע כי העובדה שנוהלי רשות מינהלית קבועים בהנחיות אינה פוטרת את המדינה מפרסום הולם שלהם⁴⁴. בעקבות זאת עיגן המחוקק את החובה לפרסם הנחיות מינהליות בסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), ולפיו רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה לציבור או חשיבות עבורו⁴⁵. החובה לפרסם הנחיות ונהלים מקורה בעקרון הפומביות והיא מושתתת על שני טעמים עיקריים: האחד, ההכרה בזכות הפרט לדעת אילו נורמות כלליות ומדיניות משפיעות על זכויותיו; והאחר, הבטחת תקינות פעילותה של הרשות הציבורית, דהיינו מניעת מעשה שרירות ואפליה כלפי הפרט. כמו כן, הפרסום מאפשר ביקורת שיפוטית של בתי המשפט והציבור על החלטותיה ופעילותה של הרשות, ותורם תרומה מהותית לשיפור, לתיקון ולהתייעלותו של השירות הציבורי⁴⁶.

כמתואר להלן, עלה כי לגבי כמה סוגיות מהותיות לא פרסמו רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי הסדרים ונהלים שמנחים אותם בעבודתם הנוגעים לתושבי מזרח ירושלים, שגופים אלו אף הצהירו עליהם בפני ערכאות שיפוטיות:

1. כאמור, לצורך הכרה בזכויות סוציאליות מכיר המוסד לביטוח לאומי בתושבות אם כתובתו ומרכז חייו של האדם הם בתוך שטחה של ישראל, ובנוגע למזרח ירושלים - בתוך הגבולות המוניציפליים של העיר. עם זאת, ב-2013 הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי כל עוד המצב המשפטי והמדיני באותו מועד יעמוד בתוקפו, וכל עוד תתקיים גדר ההפרדה במתכונת הנוכחית, המוסד לביטוח לאומי יכיר במתגוררים דרך קבע באזור הכפר צור באהר (מינואר 2004) או באזור שכונת הדואר (ממרץ 2005), בשטח שבין גדר ההפרדה ובין התחום המוניציפלי של ירושלים (להלן - השטח המיוחד), כמי שחוק הביטוח הלאומי חל עליהם, ובלבד שבידיהם רישיון לישיבת קבע⁴⁷.

הביקורת העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת, ואף שחלפו כחמש שנים מקביעת היועץ המשפטי לממשלה, המוסד לביטוח לאומי טרם עיגן בנהליו את המדיניות בעניין השטח המיוחד, וממילא טרם הביאה לידיעת הציבור.

2. כאמור, ב-2017 החליט שר הפנים על מדיניות מרחיבה, המקלה עוד מתן רישיון לישיבת קבע לתושבי מזרח ירושלים שתושבותם פקעה עקב העתקת חיים למדינה אחרת. על פי המדיניות המרחיבה, גם מי שקיבל רישיון קבע או התאזרח במדינה אחרת, ועומד בתנאים מסוימים, זכאי שרישיון ישיבת הקבע יוחזר לו⁴⁸. בהתאם למדיניות זו, אם המבקש שמר על זיקותיו לישראל, יינתן לו רישיון ישיבה בה (לאחר הוכחת מרכז חיים והשתקעות במדינה) למעט שני

42 בג"ץ הררי.

43 ב"ל (י-ם) 11752/04 עביר עדארה נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 9.5.06).

44 בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פסי' 23 לפסק דינו של השופט חשין, מו(3) 501.

45 דברי הסבר להצעת חוק חופש המידע חוברת 2630, 25.6.77.

46 בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 199.

47 הודעה מ-2013 שהוגשה לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים במסגרת ב"ל 11-03-21942 מוחמד ג'אלב עסילה נ' המוסד לביטוח לאומי; ובמסגרת ב"ל 12-10-12500 עטאללה גאסר נ' המוסד לביטוח לאומי.

48 הודעת שר הפנים מפברואר 2017 במסגרת פס"ד אלחאלק; הודעת שר הפנים מנובמבר 2017 במסגרת עע"ם 5037/08 חליל נ' שר הפנים.

דוח מיוחד - ירושלים

חריגים עיקריים: (א) מניעה פלילית, ביטחוניית או אחרת; (ב) תושבות שפקעה מאחר שהמבקש לא התגורר בישראל במשך תקופה ניכרת.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, ביולי 2018, כשנה וחצי מאז הודיע שר הפנים לבית המשפט על המדיניות המרחיבה האמורה, רשות האוכלוסין טרם עיגנה אותה בנהליה וטרם הביאה אותה לידיעת הציבור.

מהאמור עולה כי המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לא עגנו בנהליהם ולא פרסמו בציבור את השינויים האמורים במדיניותם, לעניין תושבי השטח המיוחד ולעניין השבת הרישיון לישיבת קבע, ובכך פעלו שלא על פי חובתם בדיון. קיימת אפשרות סבירה שבשל חוסר הידיעה על שינויי המדיניות לא פעלו תושבי מזרח ירושלים למיצוי זכויותיהם. בכך נפגעו קשות זכויותיהם של תושבי השטח המיוחד ושל מי שתושבותם פגה ורכשו אזרחות זרה.^{vi}

על המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לעגן בנהליהם את השינויים האמורים במדיניותם, ולפרסמם בציבור ללא דיחוי.

בתשובת רשות האוכלוסין נמסר כי בעקבות הערת המבקר, הממליץ לעגן בנהלי הרשות את השינוי במדיניות בדבר השבת הרישיון לישיבת קבע למי שתושבתו פגה ורכש אזרחות זרה, תבחן הרשות את המדיניות המרחיבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין, כי משעה שהודיעה לבית המשפט עוד בפברואר 2017⁴⁹ על החלטת שר הפנים בדבר המדיניות המרחיבה שתחול על תושבי מזרח ירושלים, ובית המשפט העליון ציין בתיק זה כי "מדיניות זו מצטרפת למארג הנורמטיבי המסדיר את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים", היה עליה לפרסם ללא דיחוי את המדיניות המרחיבה בנהליה.

נוכח האמור וכל עוד שר הפנים לא שינה את עמדתו בנוגע למדיניותו המרחיבה, על רשות האוכלוסין לעגן בנהליה את המדיניות המרחיבה האמורה, ולפרסמה בציבור ללא דיחוי נוסף.

פגיעה ביכולת לממש את הזכות לקבלת אזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות

סעיף 4א (א) לחוק האזרחות קובע: "מי שנולד אחרי הקמת המדינה במקום שהיה שטח ישראל ביום לידתו, ולא הייתה לו מעולם שום אזרחות, יהיה לאזרח ישראלי, אם ביקש זאת בתקופה שבין יום הולדתו ה-18 לבין יום הולדתו ה-21 ואם היה תושב ישראל חמש שנים רצופות בתוך לפני הגשת בקשתו".

סעיף 4א (ב) לחוק האזרחות מוסיף וקובע כי מי שהגיש בקשה לפי סעיף 4א (א) "ונתקיימו לגביו התנאים המפורשים בו, יאשר שר הפנים, או מי שהשר הסמיכו לכך, את בקשתו; אולם רשאי הוא שלא לאשר את הבקשה אם הורשע המבקש בעבירה על בטחון המדינה או שנידון למאסר חמש שנים או יותר בשל עבירה אחרת". סעיף זה נחקק במסגרת תיקון לחוק האזרחות שאושר ב-1968, ותכליתו לאמץ עקרונות המובאים באמנה הבין-לאומית בדבר צמצום מספרם של מחוסרי נתינות⁵⁰.

סעיף 5 לחוק האזרחות מאפשר אף הוא לבגיר שאיננו אזרח ישראלי לקבל אזרחות ישראלית אם התקיימו בו תנאים אלה: "(1) נמצא בישראל; (2) היה בישראל שלוש שנים מתוך תקופת חמש שנים שקדמה ליום הגשת בקשתו; (3) זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע; (4) השתקע בישראל או שיש בדעתו להשתקע בה; (5) יודע ידיעת-מה את השפה העברית; (6) ויתר על אזרחותו הקודמת

⁴⁹ הודעת שר הפנים מפברואר 2017 במסגרת פס"ד אלחאלק.

⁵⁰ האמנה בדבר צמצום חוסר אזרחות מ-1961 (Convention on the Reduction of Statelessness) נפתחה לחתימה בשנת 1961 ונכנסה לתוקף בשנת 1975. מדינת ישראל חתמה עליה ב-30.8.61 אך לא אשררה אותה. בהקשר זה חתמה ישראל ב-1.10.54 על האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) ואשררה אותה ב-23.12.58.

או הוכיח שיחדל להיות אזרח-חוץ לכשיהיה לאזרח ישראלי". להבדיל מסעיף 4א לחוק, בהתאזרחות על פי סעיף 5 בסמכות שר הפנים להעניק אזרחות "אם ראה זאת לנכון", וזאת למי שביקש להתאזרח ועמד בתנאים המפורטים בסעיף קטן (א), לרבות "ידיעת-מה את השפה העברית".

1. **רשות האוכלוסין קבעה נהלים מפורטים ליישום הליך התאזרחות לפי סעיף 5 לחוק האזרחות, הכוללים הוראות רבות ומפורטות על הגשת בקשה ובחינתה. היא אף עיגנה אותם בנוהל שפורסם בציבור, והעמידה לרשות הציבור טופס להגשת בקשה להתאזרחות לפי סעיף זה. לעומת זאת, הרשות לא קבעה כללים בנוגע לבקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק - התנאים להגשתה, המסמכים הדרושים לבחינתה והליך הטיפול בה. ממילא לא העמידה הרשות טופס או כלי עבודה אחר לרשות הציבור, לצורך הגשת בקשות התאזרחות לפי סעיף זה.**

2. הביקורת העלתה כי בשנים 2011 עד 2017 הוגשו לרשות האוכלוסין ארבע בקשות התאזרחות של תושבי מזרח ירושלים לפי סעיף 4א לחוק האזרחות: ב-2012 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון שבמסגרתה התבקש שר הפנים לבחון זכאות להתאזרחות לפי סעיף זה, אך הבקשה נמחקה בהסכמה אחרי שהעותרת קיבלה אזרחות במהלך בירור העתירה⁵¹; בשנים 2016 ו-2017 הוגשו לרשות שלוש בקשות התאזרחות לפי סעיף 4א, ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2018 טרם התקבלה החלטה בעניין.

לגבי אחת משלוש הבקשות, הוגשה ביוני 2018 לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים עתירה נגד רשות האוכלוסין⁵² שבמסגרתה התבקשה הרשות להסדיר את מעמד העותר כאזרח מדינת ישראל מכוח סעיף 4א לחוק האזרחות. בנובמבר 2018 הוגשה תשובת רשות האוכלוסין לעתירה, ובמסגרתה טענה הרשות כי סעיף 4א כמעט שאינו בשימוש ולנוכח הבקשות המעטות אין טופס מיוחד לכך, והבקשות נבחנות לגופן בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף. בינואר 2019 התקיים דיון בעתירה, שבמסגרתו הסכימה הרשות לבחון את בקשת העותר מ-2012 כבקשה לפי סעיף 4א לחוק האזרחות. הסכמה זו קיבלה תוקף של פסק דין.

3. משרד מבקר המדינה פנה לרשות האוכלוסין באוקטובר 2018 וביקש לקבל את עמדתה (שהייתה נהוגה עד מועד סיום הביקורת) על הפעלת סעיף 4א לחוק האזרחות: מהו הליך הגשת הבקשה ומהי דרך הטיפול בה, לרבות הקריטריונים לבחינתה. בתגובה השיבה נציגת הלשכה המשפטית ברשות כי "טרם גובשה עמדה לרבות ההיבט העובדתי בנוגע לנהלים".

4. ביוני 2018 הגיש אחד מארגוני החברה האזרחית לרשות האוכלוסין בקשת מידע לפי חוק חופש המידע, בדרישה לדעת כמה אנשים הגישו בקשה לקבל מעמד של אזרחות בישראל לפי סעיף 4א לחוק האזרחות. רשות האוכלוסין השיבה לפונה כעבור חודש כי: "במהלך 10 שנים האחרונות לא הוגשו כלל בקשות לאזרחות מתוך סעיף 4א לחוק האזרחות".

תשובת רשות האוכלוסין הייתה אפוא שגויה, ולא שיקפה את ארבע הבקשות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות שהוגשו לה בשנים 2011 עד 2017.

בתשובת רשות האוכלוסין נמסר כי גורמי המקצוע ברשות סברו כי מספר האנשים אשר עונים על הקריטריונים שנקבעו בסעיף 4א הינו מועט ביותר, ולכן לא קבעה נוהל או קריטריונים, אלא בחנה באופן פרטני את ארבע הבקשות אשר התקבלו במהלך השנים, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בסעיף זה בחוק.

51 בג"ץ 8904/12 נאדל ראשק נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 17.10.13).

52 עת"ם 37179-06-18 אוסאמה אבו חלף נ' משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי מיעוט בקשות להתאזרחות לפי סעיף 4א אינו יכול להוות טעם להימנעותה מקביעת קריטריונים או נוהל לבחינת הבקשות ולהכנת טופס מיוחד להגשת בקשות אלו בהתאם לחובתה על פי דין. בייחוד נכון הדבר לנוכח האפשרות הסבירה שהיעדר קריטריונים ונוהל לבחינת הבקשות ואי-פרסום טופס מיוחד לבקשות לפי סעיף זה - גורמים למספרן המועט של בקשות.

מבחינתו של המבקש להתאזרח, ניכרים הבדלים מהותיים בין התנאים להתאזרחות לפי סעיף 5 לחוק האזרחות לבין התנאים לפי סעיף 4א לחוק, למשל אשר לסמכות שר הפנים לדחות את הבקשה ואשר להתניית מתן האזרחות ב"ידיעת-מה את השפה העברית". אלא שכל עוד רשות האוכלוסין אינה קובעת תנאים ודרישות להגשת בקשות לפי סעיף 4א וכללים להליך הטיפול בהן, נמנעת מתושבי מזרח ירושלים אפשרות סבירה להגיש בקשות מכוח סעיף זה בחוק, שנותר כאות מתה. בכך נפגעת היכולת של חלק מהם לממש את הזכות לקבל אזרחות על פי התנאים שנקבעו באותו סעיף.^{vii}

על רשות האוכלוסין לקבוע תנאים ודרישות להגשת בקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות וכללים לטיפול בבקשות אלה, באופן תכליתי, יעיל ושיקוף, ולפרסמם. כך תתאפשר הגשת בקשות להתאזרחות על פי סעיף זה בידי אותם תושבים שזכאים לאזרחות מכוחו, וימוצו זכויותיהם.

שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים

את שירותי מינהל האוכלוסין ברשות האוכלוסין ניתן לחלק לשני סוגים עיקריים: שירותי מרשם ודרכונים; ושירותים להסדרת המעמד בישראל, כפי שמוצג בתרשים להלן.

תרשים 3: סוגי השירותים העיקריים שניתנים בלשכות מינהל האוכלוסין



השירותים הנחוצים לתושבי מזרח ירושלים ומקום קבלתם

שירותי מינהל האוכלוסין ניתנים לציבור באמצעות פקידים, ביחידות המינהל הפרושות ברחבי הארץ: 29 לשכות אוכלוסין ו-10 לשכות משנה (להלן - לשכות האוכלוסין); וכן 166 תחנות רישום. לשכות האוכלוסין נבדלות זו מזו בהיקף האוכלוסייה שבתחום אחריותן: רשות האוכלוסין מבחינה בין לשכת "מגה" המעניקה שירות ל-640,000 איש לפחות, כגון לשכות ירושלים, חיפה, באר שבע ותל אביב; לשכה גדולה - 395,000 לפחות; לשכה בינונית - 268,000 איש לפחות, כגון לשכת מזרח ירושלים; לשכה קטנה - עד 91,000 איש. כמו כן חלק משירותי מינהל האוכלוסין ניתנים גם מרחוק באמצעות אתר האינטרנט של הרשות⁵³, באמצעות מרכז שירות ומידע ארצי טלפוני ובאמצעות עמדות לשירות עצמי הממוקמות בלשכות בשעות קבלת הקהל. שירות מרחוק נועד להקטין את מספר הפונים ללשכות האוכלוסין, להקל על המבקש לקבל שירות ולצמצם את זמן הטיפול בו.

לשכת מזרח ירושלים ממוקמת בשכונת ואדי אל-ג'וז במתחם "מאמוניה", בבניין המשרת גם לשכה של שירות התעסוקה. לשכת אוכלוסין זו נבדלת משאר לשכות האוכלוסין בשל מאפייני האוכלוסייה בתחום אחריותה: רוב האנשים אינם אזרחי ישראל אלא תושבי קבע בה וחלקם נשואים לתושבי אזור⁵⁴. כמו כן על פי רשות האוכלוסין, התדירות שבה תושבי מזרח ירושלים פונים ללשכת אוכלוסין זו גבוהה יותר מהמקובל בלשכות אחרות ברחבי הארץ, בין השאר מהסיבות האלה:

1. על פי סעיף 11א לתקנות הכניסה לישראל, יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם, בין השאר, שהה מחוץ לישראל שבע שנים לפחות. בפועל על רקע תקנות אלה, רבים מתושבי מזרח ירושלים פועלים לחידוש תעודת הזהות שברשותם בכל שבע שנים כדי להוכיח כי מרכז חייהם בתחומי ישראל.

2. תוקף תעודת מעבר לתושבי קבע הוא לחמש שנים, להבדיל מדרכון ישראלי המונפק לעשר שנים⁵⁵.

3. על פי נוהלי רשות האוכלוסין, רישום קטין שנולד בבית חולים בישראל ואחד מהוריו הוא תושב קבע והשני אינו אזרח או תושב קבע, טעון הגשת בקשה לקבלת מעמד לקטין והתייצבות ההורים בלשכת האוכלוסין. לעומת זאת, רישום תינוק שנולד בישראל והוריו אזרחי המדינה נעשה עוד בבית החולים.

4. בלאי מהיר של תעודות זהות, בשל שימוש תכוף בהן במעברים שבין ישראל לאזור.

5. בכל בקשה של תושב מזרח ירושלים לקבלת מעמד לעצמו או לבני משפחתו בישראל, לשכת האוכלוסין בודקת אם קיימת מניעה ביטחונית להיעתר לבקשה, באמצעות גופי הביטחון וכן בוחנת אם מרכז חייו של מבקש המעמד הוא בישראל בתוך השטח המוניציפלי של העיר ירושלים; גם בקשה לקבל שירותי מרשם ודרכונים טעונה לעיתים בדיקה של לשכת האוכלוסין מהו מרכז חייו של המבקש.

יצוין כי הליך קביעת מרכז חיים לגבי תושב קבע במזרח ירושלים מורכב יותר מאשר קביעת מרכז חיים של מבקשים לקבלת מעמד שאינם נמנים עם תושבי מזרח ירושלים. הסיבות לכך

⁵³ בקשה לקבלת ספח חדש לתעודת זהות; בקשה לרשום את שם הנולד בתעודת הזהות של הוריו; בקשה לתעודת לידה; בקשה לשינוי מען; בקשה לאיתור מען; בקשה להנפקת תמצית רישום מרשם האוכלוסין; בירור כניסות ויציאות מהארץ; בקשה להנפקת תעודת פטירה.

⁵⁴ ההגדרה של "אזור" על פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), התשס"ג-2003 היא: כל אחד מאלה יהודה והשומרון וחבל עזה.

⁵⁵ תעודת מעבר על פי חוק הדרכונים, התשי"ב-1952 היא תעודת זהות ישראלית ומסע שאינה דרכון, והיא ניתנת למי שאינו אזרח ישראלי, או למי שאזרחותו נתונה בספק או בלתי מוגדרת; במקרים מיוחדים היא ניתנת גם לאזרח ישראלי לפי בקשתו.

הן הסמיכות הגיאוגרפית שבין השטח המוניציפלי של מזרח ירושלים לבין שטחי אזור
העובדה שאין רישום של כניסות ויציאות בין מזרח ירושלים לאזור.

הזכאות לקבל שירות רק בלשכה במזרח העיר

על פי אתר רשות האוכלוסין, אדם המבקש לקבל שירותי מרשם ודרכונים רשאי לקבל שירות זה
בכל לשכות האוכלוסין הפזורות ברחבי הארץ.

**אולם להבדיל מאזרחי המדינה הזכאים לקבל שירות בכל הארץ, תושבי קבע המתגוררים במזרח
ירושלים רשאים לקבל שירות רק בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים.**

1. לשכת שירות התעסוקה במזרח ירושלים נמצאת כאמור במבנה שבו פועלת גם לשכת
האוכלוסין. ביוני 2017 פנה תושב מזרח העיר ללשכת שירות התעסוקה שנמצאת במערב
ירושלים לצורך קבלת שירות, וזו הפנתה אותו ללשכה במזרח העיר. בעקבות תלונת התושב
על כך, נתן היועץ המשפטי של שירות התעסוקה חוות דעת שלפיה כל תושבי ירושלים, לרבות
תושבי שכונות מזרח העיר, רשאים להתייצב בשתי הלשכות שבעיר. גורמים בכירים בהנהלת
שירות התעסוקה הסתייגו ממסקנת חוות הדעת, ולכן באותו החודש ביקש היועץ המשפטי של
שירות התעסוקה לקבל חוות דעת של משרד המשפטים בנושא, וציין כי שירות אגב הפרדה בין
האוכלוסיות ניתן גם ביחידות ממשלתיות נוספות, כמו רשות האוכלוסין.

בעקבות בקשה זו קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) במשרד המשפטים,
ביוני 2018: "אין מקום ולא ניתן משפטית לאסור על תושבי מזרח ירושלים המשתייכים
לאוכלוסייה הערבית לקבל שירות בלשכת שירות התעסוקה הנמצאת במערב העיר".

2. באפריל 2018 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון, ובמסגרתה התבקשה רשות האוכלוסין
להסביר מדוע לא תעניק "לכל תושבי מזרח ירושלים הרשומים במרשם האוכלוסין שירותי
מרשם, לרבות הנפקת תעודת זהות ותעודת מעבר, בכל לשכה של הרשות לפי בחירתם, באותם
תנאים שבהם ניתנים שירותים אלה לתושבי מערב ירושלים"⁵⁶. לאחר מכן, במאי 2018 הודיעה
רשות האוכלוסין לתושבי מזרח ירושלים, בין היתר, באמצעות אתר האינטרנט של הרשות כי
עד סוף שנת 2018, תושבי מזרח ירושלים שיבקשו לחדש תעודת מעבר ביומטרית (בדבר תיעוד
ביומטרי - ראו להלן), יוכלו לעשות זאת בכל לשכה בארץ, עם הצגת תעודת זהות תקפה
ותעודת מעבר קודמת שהונפקה בשבע שנים אחרונות.

בתשובת המדינה מספטמבר 2018 לעתירה הסבירה רשות האוכלוסין כי במרבית שירותי
המרשם בנוגע לתושבי מזרח ירושלים יש הכרח לבחון אם מרכז החיים של מבקש השירות הוא
בתחומי ישראל. היבט זה ייחודי ללשכת האוכלוסין במזרח ירושלים, ועל כן אפשר לקבל
שירותים אלה בלשכה זו בלבד. עובדי לשכת מזרח ירושלים מומחים בבחינת מרכז חיים של
מבקשים תושבי ירושלים בכך שהם מכירים היטב הן את הגיאוגרפיה העירונית - ישנן שכונות
שחלקן נמצאות בתחום ישראל וחלקן בתחום אזור יהודה ושומרון - והן את סוגי המסמכים
הנדרשים לצורך הוכחת מרכז חיים ואת הרשויות הרלוונטיות לבחינת מרכז חיו של התושב.
היכרות מעמיקה זו מסייעת לבחינת אמיתות הראיות שמציגים התושבים הבאים לקבל
שירותי מרשם. הרשות הוסיפה כי היא תפעל לאפשר לכלל המבקשים תושבי מזרח ירושלים
לקבל שירותי מרשם שאינם מחייבים בחינה של מרכז חיים, בכל הלשכות בארץ, וכי תבחן
הרחבת שירות נוסף המחייב הנפקת תעודת זהות גם ללשכות נוספות, בכפוף למגבלות שתקבע.
במועד סיום הביקורת טרם פסק בית המשפט בעתירה.

**רשות האוכלוסין מגבילה אפוא את מתן השירותים לתושבי מזרח ירושלים ללשכת אוכלוסין
אחת בלבד - במזרח העיר - ואינה מתירה להם לקבל שירות בלשכה אחרת, לרבות זו שבמערב**

56 בג"ץ 3163/18 רנדה סלמאן ואח' נ' רשות האוכלוסין וההגירה.

העיר, להבדיל מאזרחי המדינה הרשאים לקבל שירותי בלשכות שונות ללא קשר למקום מגוריהם. רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ אפשרה הרשות מתן שירות בעניין אחד בלבד, חידוש תעודות מעבר ביומטריות, לתושבי מזרח ירושלים גם בלשכות אחרות בעוד שהשירות בנושאים אחרים עדיין ניתן רק בלשכת מזרח ירושלים.^{viii}

רשות האוכלוסין השיבה כי בשנתיים האחרונות החלה לפעול להרחבת השירותים הניתנים לתושבי מזרח ירושלים הן באמצעות פנייה מקוונת וקבלת השירות מרחוק (אינטרנט ועמדות שירות מהיר) והן באמצעות מתן שירות בעמדת מודיעין ללא זימון תור בכל לשכות האוכלוסין בארץ. הרשות הוסיפה כי היא פתחה עבור תושבי מזרח ירושלים בספטמבר 2018 לשכת אוכלוסין נוספת באזור קלנדיה, וכמו כן היא פועלת להציב עמדה נוספת בלשכת מזרח ירושלים שבה לא נדרש להמתין בתור לבידוק ביטחוני.

משרד מבקר המדינה מברך על הפעולות שעשתה הרשות להרחבת השירותים הניתנים ללא צורך בזימון תור או בלשכות נוספות, אולם מרבית שירותי המרשם העיקריים ניתנו במועד הביקורת רק באמצעות פקיד בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים.

לנוכח עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), ולפיה אין לכפות על תושבי מזרח ירושלים לקבל שירות רק בלשכת שירות התעסוקה במזרח העיר, ולאור התחייבותה של המדינה לבג"ץ כי תבחן מתן שירותים נוספים לתושבי מזרח ירושלים בלשכות אוכלוסין אחרות על רשות האוכלוסין לבחון בהקדם בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, הענקת שירותים נוספים לתושבי מזרח העיר בלשכות נוספות, במטרה להתחיל בהענקת השירותים הנוספים האפשריים בהקדם האפשרי.

שירות מרחוק: הנגשת שירותים מקוונים בשפה הערבית

השפה הערבית בעלת מעמד מיוחד במדינה⁵⁷ והיא שפתו של המיעוט הגדול בה. חשוב שהשירותים שמציעים משרדי הממשלה באתרי האינטרנט יינתנו גם בשפה זו, בין היתר, כדי להבטיח שוויון, כדי לספק שירותים ראויים וכדי להקל את הגישה לרשויות המדינה⁵⁸. כאשר מדובר בתושבי מזרח ירושלים, ששפתם העיקרית ולעיתים היחידה היא ערבית, גוברת החשיבות למתן מכלול השירותים בערבית. לעניין זה יש לציין כי על פי נתוני הממשלה, יותר מ-95% מהתלמידים בבתי הספר במזרח העיר אינם שולטים בשפה העברית, ורוב הנשים בגילאי העבודה במזרח ירושלים אינן שותפות בכוח העבודה בישראל ואינן חשופות לחברה הדוברת עברית⁵⁹.ix

1. אתר השירותים והמידע הממשלתי (gov.il) באינטרנט הוקם במטרה להנגיש לציבור מידע ושירותים ממשלתיים בפשטות, בקלות ובמהירות. אתר זה מאפשר להעניק לציבור הרחב שירותים ומידע הזמינים בכל מקום ובכל זמן ללא תלות בשעות הפעילות של משרדי הממשלה ובכך לשפר את מתן השירות, להפחית את הנטל הביורוקרטי על הציבור ואף לייעל את עבודת גופי הממשלה. המידע המוצג באתר השירותים והמידע הממשלתי מטעם רשות האוכלוסין כולל בין השאר את נוהלי הרשות, ובאתר אפשר גם לקבוע תור לקבלת שירות בלשכות ולהגיש בקשות מקוונות.

על פי הנחיותיה של יחידת ממשל זמין⁶⁰ מינואר 2012, משרדי הממשלה ויחידות הסמך יפרסמו באתר האינטרנט שלהם, אתר בית בערבית, שבו יפורסמו נושאים או שמות השירותים

57 סעיף 4 לחוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי.

58 מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור-אתרי אינטרנט בגופי הממשלה", עמ' 210-212.

59 דברי הסבר להצעה להחלטת ממשלה בנושא צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי, מאי 2018.

60 יחידת ממשל זמין הוקמה במשרד האוצר בשנת 1997 ופועלת להקמת תשתיות כלל ממשלתיות המסייעות למשרדי הממשלה להעניק שירותים לציבור במגוון ערוצים, תוך צמצום הביורוקרטיה וייעול תהליכי

שניתן לקבל מהאתר כגון הורדת טפסים, תשלומים והזמנת מידע. עוד נקבע בהנחיות כי יתורגמו שמות הטפסים למילוי ולהורדה שניתן לקבל באתר ומומלץ לתרגם שדות מידע והסברים של טפסים שדוברי הערבית מרבים להשתמש בהם⁶¹.

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רשות האוכלוסין אכן מפרסמת אתר בית בערבית, אולם מרבית השירותים שנבדקו (שאליהם היה ניתן להגיע מאתר הבית) באתר הרשות ביולי 2018 לא היו מונגשים בערבית, כמפורט להלן:

א. נכון ליולי 2018 הופיעו באתר רשות האוכלוסין 515 נהלים, אולם רק 21 מהם היו גם בשפה הערבית. כך למשל נהלים הנוגעים לקבלת מעמד, כמו: נוהל קבלת בקשות למעמד בישראל ודרך הטיפול בהן; נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע; נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לאזרחי ישראלי; נוהל בדיקה וקביעת מרכז חיים - לא תורגמו לערבית אף שמדובר בנהלים חשובים לצורך הגשת בקשות לקבלת מעמד בישראל.

ב. מבדיקת שמונת השירותים שניתנים באופן מקוון, עלה כי בסמוך למועד סיום הביקורת, יולי 2018, בשישה מהם אי-אפשר היה להגיש בקשה בשפה הערבית (רק ההסברים הנלווים למימוש שירותים אלה היו בשפה הערבית). הבדיקה העלתה כי רק בתוכנית העבודה של הרשות לשנת 2018 נכללה משימה להנגיש כמה טפסים באתר האינטרנט בשפה הערבית, ונציגי הרשות פעלו מול יחידת ממשל זמין להנגשת הטפסים בערבית. ואולם, עד מועד סיום הביקורת לא הונגשו הטפסים לשירותים המקוונים הללו.

יחידת ממשל זמין השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי היא אחראית לתפעול כלל אתר gov.il ולדפי השירותים⁶², אולם כל משרד או יחידה אחראי לתכנים המובאים בדפי התוכן של המשרד, לרבות נוהלי המשרד. עוד עולה מתשובת ממשל זמין כי לקראת סוף שנת 2018 ובינואר 2019 תורגמו לערבית ששת הטפסים המקוונים בתחום המרשם.

ג. תשלום באופן מקוון באינטרנט עבור הוצאת דרכון ביומטרי הוא בעלות מופחתת, מאשר בלשכות האוכלוסין. כך למשל מי שגילו 18 ומעלה שמבקש דרכון ראשון, או דרכון שפג תוקפו ישלם באינטרנט במועד הביקורת סך 155 ש"ח או 245 ש"ח, בהתאם למועד הגשת הבקשה⁶³; אם יבחר לעשות זאת בלשכה הוא ישלם 265 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי השירות להגשת בקשה לדרכון ביומטרי ולביצוע התשלום המקוון לא היה מונגש בשפה הערבית.

יחידת ממשל זמין השיבה כי בכוונתה לתרגם לערבית את טופס הבקשה לדרכון ביומטרי או תעודת מעבר ולביצוע התשלום המקוון עד סוף יוני 2019.

ד. הרשות מאפשרת למעוניינים להגיש בקשה לקבלת מעמד בישראל, לזמן תור למחלקת אשרות ללשכות האוכלוסין באמצעות טופס מקוון, אולם גם כאן העלתה הבדיקה כי טופס הבקשה לא תורגם לערבית.

3. בקרבת הלשכה או בתחומה של כל לשכה גדולה ובינונית בלשכות האוכלוסין מותקנת עמדה לשירות עצמי, אשר מאפשרת לקבל שירותים מקוונים באופן עצמאי, ובכך נחסך ממבקש השירות הצורך להמתין לקבלת תור ושירות בלשכה.

העבודה בתוך המשרד. במרץ 2012 החלה יחידת ממשל זמין לפעול כחלק מרשות התקשוב הממשלתי. החל בחודש ינואר 2015 רשות התקשוב הממשלתי היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

ממשל זמין משרד האוצר, "מדריך הסטנדרטים לאפיון, לעיצוב, לפיתוח ולכתיבה של תוכן באתרי אינטרנט של הממשלה".

דף מידע שמתאר שירות דיגיטלי בדף הבית של משרד ממשלתי.

עלות השירות מחודש מרץ עד אוקטובר היא 245 ש"ח.

61

62

63

עלה כי בלשכת האוכלוסין מזרח ירושלים אין כלל עמדות לשירות עצמי. כמו כן עמדות השירות העצמי, שהותקנו בלשכות ברחבי הארץ, אינן מאפשרות קבלת השירות בערבית.

בתשובת הרשות נמסר כי באוקטובר 2018 ובנובמבר 2018 התקינה הרשות עמדות לשירות עצמי בתת-לשכה באזור קלנדיה ובשכונת בית חנינא. כמו כן היא מסרה שהיא פועלת להצבת עמדה נוספת לשירות מהיר בשכונת צור באהר וכן בלשכת מזרח ירושלים, בעמדה שבה לא נדרש להמתין בתור לבידוק ביטחוני. מתשובת יחידת ממשל זמין מינואר 2019 עולה כי בסוף 2018 ובינואר 2019 תורגמו ארבעה מתוך שמונה שירותי מרשם שהיה ניתן לבצע בעמדות השירות העצמי, ובמהלך השבועות הקרובים בכוונת היחידה לתרגם את יתר השירותים.

4. באמצע שנת 2017 החליטה רשות האוכלוסין כי תיעוד ביומטרי יונפק רק בלשכות האוכלוסין ולא כשירות מרחוק, והפונה יכול להזמין תור מראש באמצעות יישומון (אפליקציה) לזימון תורים.

הביקורת העלתה כי מערכת זימון תורים לקביעת תור לשירותים ביומטריים שבאחריות רשות האוכלוסין מונגשת חלקית בלבד בשפה הערבית באופן שאינו מאפשר למי שערבית היא שפתו היחידה לקבוע תור בשפה הערבית.

שפתם העיקרית, ולעיתים היחידה, של תושבי מזרח ירושלים היא ערבית. תושבים אלה נזקקים כאמור לשירותים של לשכת האוכלוסין בתכיפות רבה יחסית לאזרחי המדינה, וכפי שיובהר להלן, הם סובלים מרמת שירות ירודה בכל הנוגע לזמני ההמתנה לקבלת שירות. שירותים מקוונים עשויים לשפר את רמת השירות במזרח ירושלים. ואולם, שירותים אלה והמידע בעניינם אינם ניתנים במלואם בערבית באתר השירותים והמידע הממשלתי, וכמו כן אין אפשרות להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בערבית. ההנגשה הלקויה של שירותים ממשלתיים בערבית פוגעת אפוא בזכותו של חלק מהציבור במזרח העיר לקבל שירותים מרשות האוכלוסין ולמצות את זכויותיו ולעיתים אף מייקרת את השירות עבורם.^x

יחידת ממשל זמין השיבה כי שיטת העבודה בינה לבין משרדי הממשלה בכל הקשור לפיתוח שירותים מקוונים ולתרגומם, מבוססת על מסמכי דרישת צרכים המועברת מהמשרדים לממשל זמין. רק באמצע שנת 2018 החלה רשות האוכלוסין לדרוש תרגום של שירותים מקוונים לשפה הערבית, ומאז יחידת ממשל זמין פעלה לתרגום. היחידה הוסיפה כי היא בוחנת מחדש את מדיניותה בכל הנוגע לתרגום שירותים מקוונים לערבית, כך שהתרגום ייבחן על ידה ללא קשר להעלאת הנושא על ידי המשרד הממשלתי.

על רשות האוכלוסין להמשיך לפעול להנגשת שירותיה גם בשפה הערבית: באתר השירותים והמידע הממשלתי, במערכת לזימון תורים ובעמדות לשירות עצמי. כמו כן, עליה להציב עמדות לשירות עצמי בלשכת מזרח ירושלים. כל זאת בסיועה של יחידת ממשל זמין.

המתנה ממושכת לקבלת תור בלשכת מזרח ירושלים

רשות האוכלוסין, שתפקידה להעניק שירות לתושבי המדינה, נדרשת ככל גורם ממשלתי אחר להפעיל את סמכויותיה באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה.⁶⁴

במהלך עשור, בשנים 2008-2017, הוגשו ללשכת מזרח ירושלים כ-61,000 בקשות הנוגעות למעמדו של המבקש או בני משפחתו בישראל. בקשות אלו כוללות בקשות חדשות⁶⁵, בקשות להארכת המעמד, עררים ועוד. רובן המכריע של הבקשות האלה (92%, 56,000 בקשות)⁶⁶ היו בקשות

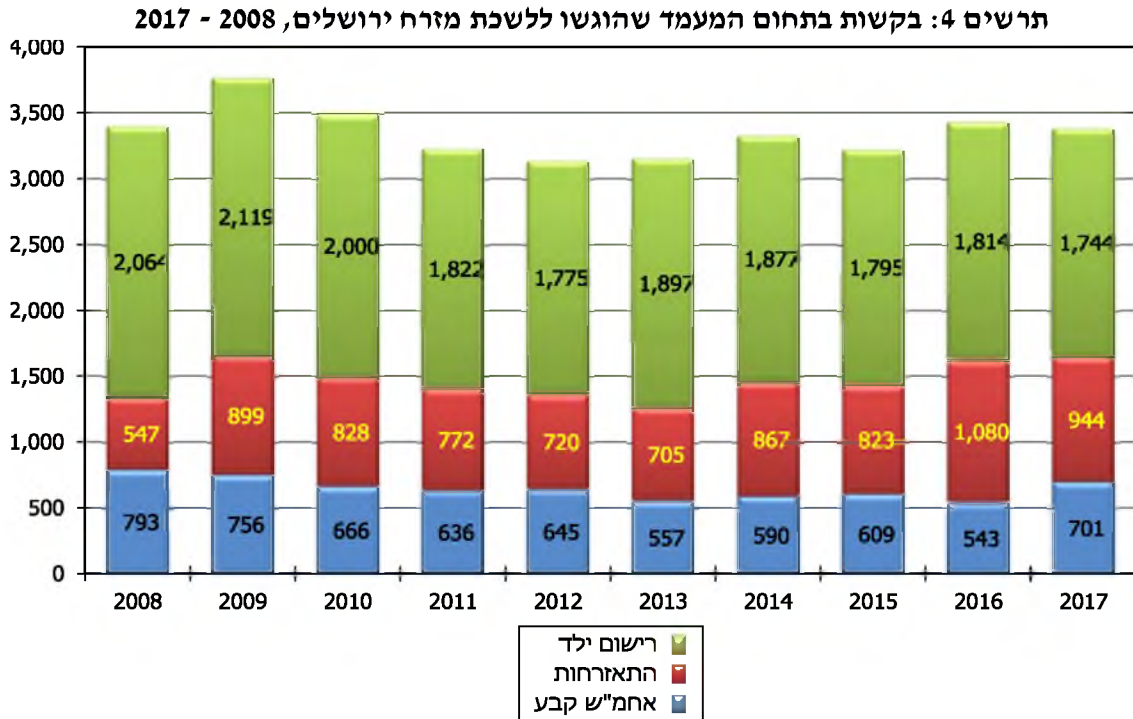
⁶⁴ יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב), מהדורה שנייה מורחבת, 2010, עמ' 674. ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "מיצוי הטבות מס והשירות לנישום", עמ' 259.

⁶⁵ בקשות שהוגשו לראשונה, בניגוד לבקשות חוזרות, המכונות בקשות להארכת מעמד.

⁶⁶ נתוני רשות האוכלוסין ביולי 2018.

להתאזרחות מכוח סעיף 5 וסעיף 7 לחוק האזרחות⁶⁷ (להלן - בקשה להתאזרחות); או בקשות לאיחוד משפחות, בעיקר בקשות של תושבי קבע להעניק מעמד ארעי או היתר שהייה בישראל לבני זוג מנישואין שהם תושבי אזור מכוח חוק האזרחות והכניסה (הוראת השעה), התשס"ג-2003 (להלן - בקשה לאחמ"ש קבע); או בקשות לרישום קטין שאחד מהוריו הוא תושב קבע מכוח סעיף 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן - בקשה לרישום קטין).

בתרשים שלהלן נתונים על כ-34,000 בקשות חדשות מתוך 56,000 הבקשות האמורות בפילוח לפי סוגי הבקשות בשנים האמורות.



נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין השנים 2008 ו-2017 פחתו מספר הבקשות החדשות לאחמ"ש קבע ומספר הבקשות לרישום ילדים; בין השנים 2008 ו-2009 כמעט שהוכפל מספר הבקשות להתאזרחות, ומאז ועד 2017, היקף הבקשות בשנה השתנה במידה מעטה בלבד; במהלך עשור סך כל הבקשות בתחום המעמד השתנה במידה מעטה בלבד.

קבלת תור להגשת בקשה להתאזרחות

בשנים 2008-2017 הוגשו בלשכת מזרח ירושלים כ-8,000 בקשות חדשות להתאזרחות, כ-90% מהן (7,000) הוגשו מכוח סעיף 5 לחוק האזרחות והיתר לפי סעיף 7 לחוק האזרחות.

תושב מזרח ירושלים המבקש לקבל מעמד של אזרח ישראל, נדרש להגיע ללשכת האוכלוסין במזרח העיר כדי להגיש את בקשתו. בעקבות הפנייה, הלשכה קובעת מועד להגשת הבקשה ומוסרת לו רשימת מסמכים שעליו לצרף לבקשתו. מנוהלי הרשות עולה כי שלבי הטיפול בבקשות התאזרחות מכוח סעיפים 5 ו-7 לחוק האזרחות הם: קביעת תור להגשת בקשה, הגשת הבקשה, ביצוע בדיקות נדרשות; בחינת הבקשה ומתן החלטה; זימון המבקש למתן הצהרת אמונים והענקת האזרחות.

⁶⁷ סעיף 5 לחוק האזרחות מאפשר לתושב קבע להגיש בקשה לקבלת מעמד של אזרח בהתקיים התנאים הקבועים בסעיף זה, ובהם: ידיעת שפה העברית, שהייה בישראל במשך שלוש שנים מתוך תקופת חמש שנים שקדמה ליום הגשת בקשתו; סעיף 7 מאפשר מתן מעמד של אזרח לבן זוג הנשוי לאזרח לאחר הליך מדורג שבו נבחנים כנות הקשר ומרכז החיים של בני הזוג.

נמצא שרשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך כל שלבי הטיפול בבקשה להתאזרחות.

נמצא כי תושב מזרח ירושלים נדרש להמתין כשנתיים וחצי עד למועד שבו יוכל להגיש את בקשתו לקבל אזרחות ישראלית בלשכת האוכלוסין במזרח העיר. באוקטובר 2017 היה המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות בלשכת מזרח ירושלים בפברואר 2019, ובדיקת משרד מבקר המדינה ביולי 2018 העלתה כי המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות היה בינואר 2021.^{xi}

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הרשות כי זמני ההמתנה הארוכים להגשת הבקשות בלשכת מזרח ירושלים נוצרו בשל גידול בכמות הבקשות המוגשות מדי שנה, בעשור האחרון, וכן בשל הגידול בבקשות לקבלת שירותי מרשם. הגידול בבקשות לשירותים אלה לעומת כמות כוח האדם המועסק בלשכה, עד השנתיים האחרונות, יצר פער בטיפול בבקשות לקבל מעמד. עוד כתבה הרשות שבמהלך חמש השנים האחרונות היא ביצעה מגוון רחב של פעולות לצמצום הגעת התושבים ללשכה ולשיפור השירות, ובהם פתיחת שלוחה למתן שירותים מהירים בעיריית ירושלים ויצירת ממשקי עבודה ממוחשבים עם המוסד לביטוח לאומי והשב"כ. לפיכך סבורה הרשות כי אין מדובר במדיניות מכוונת שנועדה להקשות על תושבי מזרח ירושלים. עוד הוסיפה הרשות בתשובתה שבימים אלה היא נערכת לכך שהליך הגשת הבקשות להתאזרחות ולא יחוד משפחות יינתן באופן מקוון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי פרק זמן של שנתיים וחצי, רק לצורך הגשת בקשה להתאזרחות, חריג בחומרתו ובלתי סביר לחלוטין. זאת גם משום שהיקף הבקשות בשנה כמעט שלא השתנה במהלך שמונה שנים, ולכן מהווה נתון ידוע מראש, ומאפשר - ואף מחייב - היערכות מתאימה. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים (ראו להלן), ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות למציאת פתרון הבעיה, עלול להתפרש על ידי תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. הטיפול בבקשות להתאזרחות מהווה כשל חמור בעבודת רשות האוכלוסין בבואה להעניק שירותים בתחום המעמד לתושבי מזרח ירושלים. אומנם נקטה הרשות פעולות מסוימות, אולם לא היה בהן כדי לתת מענה הולם לטיפול בבעיות אלה. עם זאת יצוין כי מאז תחילת כהונתו של המנכ"ל הנוכחי, החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו. על הרשות לפעול בעניין זה ביתר שאת, שכן הפערים בעניין זה משקפים כשל בעבודתה בכל הנוגע להענקת שירותים בתחום המעמד לתושבי מזרח ירושלים ופוגעים באמון הציבור בה.

נוכח חובתה של רשות האוכלוסין לתת שירות במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה, עליה לנקוט לאלתר את הפעולות הנדרשות לצורך מתן מענה בפרק זמן סביר לבקשות של תושבי מזרח ירושלים להתאזרחות, ובכלל זה לקבוע מהו פרק הזמן הנדרש לכל שלב משלבי הטיפול וליצור מנגנון של מעקב ופיקוח במטרה לוודא שלשכת מזרח העיר עומדת בפרקי הזמן שייקבעו.

הגשת בקשות לאחמ"ש קבע

כאמור, סעיף 6 לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. אגף מרשם ומעמד במטה מינהל האוכלוסין שברשות האוכלוסין מוסמך לגבש נהלים מטעם המינהל ולפרסמם לציבור. ככלל, נוהלי רשות האוכלוסין מפורסמים לציבור באתר הרשות.

על פי נוהלי הרשות, לצורך הגשת בקשה לאחמ"ש קבע יש להתקשר למוקד המידע של הרשות או לשלוח ללשכה פקס, לצורך קביעת מועד להגשת בקשה. הגשת הבקשה נעשית בלשכה. על פי נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לתושב קבע, נדרש התושב לצרף לבקשתו מסמכים שונים, ובהם תעודת נישואין מקורית, תעודות זהות של בן הזוג תושב הקבע וכן הסבר כתוב בדבר הקשר הזוגי. הגשת בקשות לאחמ"ש קבע טעונה תשלום אגרה. לפי נוהל טיפול בבקשות ועררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין, במקרים מסוימים ניתן להבהיר למגיש הבקשה כי על פי

הקריטריונים לא נראה כי בקשתו תאושר, אך אם יבקש בכל אופן להגיש הבקשה, יש לקבלה במקובל ולטפל בה על פי הנהלים הרגילים.

נוסף על האמור בנוהלי רשות האוכלוסין שנקבעו בכתב ופורסמו לציבור, לשכת מזרח העיר קבעה כלל נוסף, ולפיו יתקיים הליך מקדים: נציג הרשות מיידע קודם לקביעת התור את מגיש הבקשה לאחמ"ש קבע, כי עליו לפנות ללשכה באמצעות דוא"ל, דואר או טלפון, או להגיע ללשכה, ולהמציא אחדים מהמסמכים הנדרשים כאמור; הלשכה תערוך בדיקה מקדמית אם פרטי הבקשה לאחמ"ש קבע מצדיקים את קבלתה.

לדברי מנהלת לשכת מזרח העיר, ההליך המקדים בבקשות אחמ"ש קבע נועד לבחון אם בן הזוג של המבקש זכאי לכאורה למעמד המבוקש, בהתאם לסייגים שנקבעו בחוק⁶⁸, כדי לחסוך לבן הזוג של מי שאינו זכאי לכאורה, לשלם אגרה. מנהלת הלשכה ציינה, שגם אם הלשכה החליטה שעל פניו בן זוגו של המבקש אינו זכאי לכך, המבקש רשאי בכל זאת להגיש את הבקשה המלאה עבורו, ולקבל את תשובת הרשות עליה.

1. **עלה כי הכללים שקבעה לעצמה לשכת מזרח העיר בנושא ההליך המקדים לא אושרו על ידי אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין ולא פורסמו לציבור. דרך פעולה כזו של רשות האוכלוסין עלולה להקשות במידה ניכרת על מי שרוצה להגיש בקשה לאחמ"ש קבע.**

2. **נמצא כי לשכת מזרח ירושלים אינה נוהגת לתעד את הטיפול בהליך המקדים, ותיעוד הבקשות נעשה רק מאוחר יותר, כאשר המבקש מגיש את הבקשה המלאה עם המסמכים הנדרשים. כיוון שכך, אי-אפשר לדעת על סמך נתוני הרשות כמה זמן נדרש לצורך קיום ההליך המקדים וכמה מהפונים מודעים לדרישה לבצעו.**

בינואר 2018 פנתה תושבת מזרח ירושלים ללשכת מזרח העיר בבקשה לקבוע תור להגשת בקשה למתן מעמד של תושב קבע לבן זוגה, ואף הגישה את המסמכים הנדרשים בהליך המקדים. משלא קיבלה תשובה בדבר מועד הגשת הבקשה, תזכרה את הלשכה ארבע פעמים, ואז נקבע לה תור להגשת בקשה לספטמבר 2018.

כמו כן, במהלך הביקורת עלו סימנים המעידים על קשיים בקביעת תור להגשת בקשה, כך למשל: באפריל 2018 ראיין צוות ממשרד מבקר המדינה 15 תושבים בשכונת א-טור במזרח ירושלים. שניים מהמראיינים דיווחו על קשיים לתאם תור בלשכת מזרח העיר לצורך הגשת בקשות בתחום המעמד, וצינו כי ניסיונות חוזרים ונשנים להזמין תור באמצעות הטלפון נכשלו, כיוון שלא היה מענה.

3. **למעלה מ-80% מהבקשות לאחמ"ש קבע בלשכת מזרח ירושלים הם של תושבי מזרח ירושלים המבקשים לתת מעמד לבן זוג תושב אזור. לפי נוהלי הרשות, בקשות של תושבי אזור יטופלו בהתאם לאמות המידה שנקבעו בהוראת השעה ובהתאם לנהלים הקיימים לגבי ההליך המדורג, לרבות בדיקת מרכז חיים וכן בדיקה אם יש מניעה פלילית או ביטחונית למתן המעמד. לפי נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לתושב קבע, לאחר המצאת מסמכי הסף יוענק לתושב אזור היתר מת"ק לחצי שנה, ובמהלך פרק הזמן האמור תיבדק הבקשה. לאחר אישור הבקשה ותחילת ביצוע של ההליך המדורג, יינתן לו היתר מת"ק שיוארך מדי שנתיים בכפוף לבדיקות המתבצעות לפי נוהלי הרשות.**

⁶⁸ חוק הוראת השעה קובע שכלל לא יינתנו רישיונות ישיבה והיתרי שהייה באזור לתושבי אזור, אך מגדיר סייגים לכך: כך למשל ניתן לתת היתר שהייה בישראל רק לתושב אזור שגילו מעל 35 שנים ולתושבת אזור שגילה מעל 25 שנים.

הביקורת העלתה שרשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך שלבי הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות כאשר בן הזוג תושב אזור⁶⁹, אף לא למשך הזמן שבין קביעת התור לבין המועד שייקבע להגשת הבקשה.

על רשות האוכלוסין לקבוע מהו פרק הזמן המרבי לטיפול בכל שלב משלבי הטיפול, ולוודא שלשכת מזרח העיר פועלת על פיו. על אגף מרשם ומעמד לקבוע אם יש מקום להליך המקדים, ואם כן - לעדכן את נהליו המפורסמים לציבור ולקבוע תקן של זמן טיפול לשלב של ההליך המקדים ולבחון אם אכן חוסך הדבר את זמנם וכספם של מגישי הבקשות, אם לא עליו לוודא שהלשכה תבטל את הכלל שקבעה לעצמה.

קביעת תור לשירותי מרשם ודרכונים

בשנת 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009; ב-2011 חוקק צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), התשע"א-2011 המסדיר תקופת מבחן ליישום החוק, שבמהלכה יכול היה כל תושב לבחור לקבל תעודת זהות או מסמך נסיעה ביומטרי (דרכון), המכילים אמצעי זיהוי ביומטריים⁷⁰ (תיעוד ביומטרי). ביוני 2013 החלה רשות האוכלוסין בהנפקת מסמכי זיהוי ביומטריים, במסגרת תקופת מבחן, וביוני 2017 נכנס לתוקפו חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017, ולפיו חובה על כלל האוכלוסייה להחזיק בתיעוד ביומטרי.

1. כאמור, הזימון לקביעת תור להנפקת תיעוד ביומטרי נעשה באמצעות מערכת לזימון תורים שהחלה לפעול חלקית באוגוסט 2017 בכל הלשכות, ולקראת סוף שנה זו היא פעלה באופן מלא. יצוין שככלל, מי שהגיע ללשכות האוכלוסין ללא זימון תור מראש, קיבל שירות רק אם העומס הקיים בלשכה באותו היום איפשר זאת. ככלל, אפשר להזמין תור באמצעות מערכת זו בכל הלשכות לתקופה של שלושה חודשים מראש. יוצאת דופן היא לשכת מזרח ירושלים, אליה ניתן להזמין תור לתקופה של שישה חודשים מראש, בשל התורים הארוכים בלשכה זו.

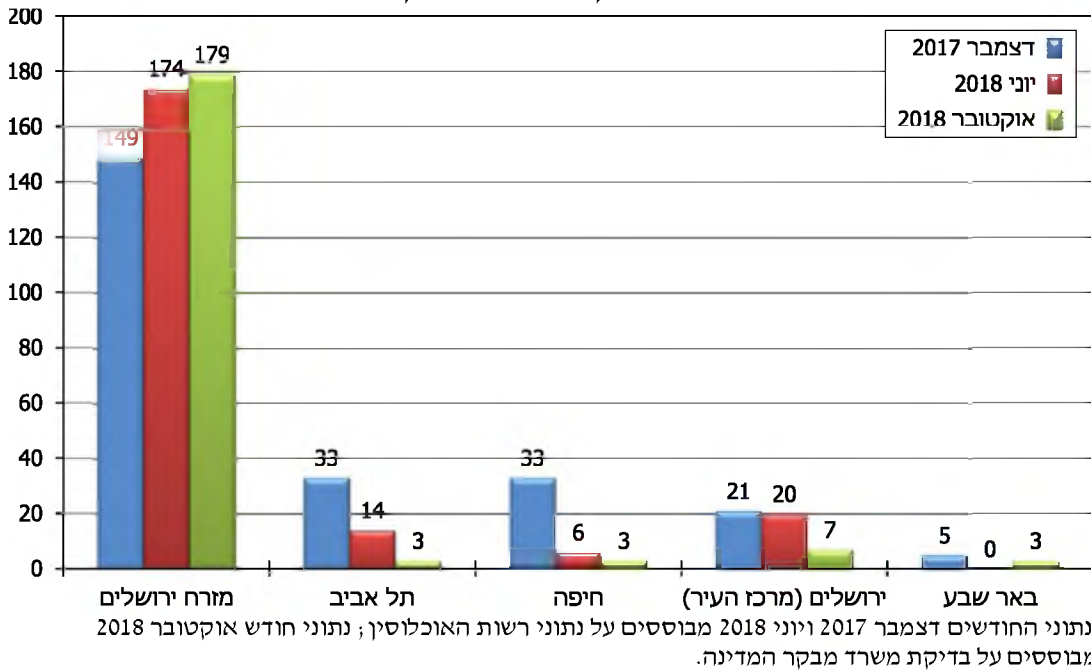
2. בתרשים 5 מוצגים נתונים על פרק הזמן הממוצע (בימים) בין מועד הבדיקה בדבר זימון תור לתיעוד ביומטרי בשלושה מועדים שונים - דצמבר 2017, יוני 2018, אוקטובר 2018 - ועד המועד שבו נקבע התור בארבע הלשכות הגדולות ביותר ובלשכת מזרח ירושלים. בתרשים 6 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין על אודות זמינות התורים להנפקת תיעוד ביומטרי בלשכות הגדולות⁷¹ וכן במזרח ירושלים, על פי מספרם הכולל של התורים הפנויים לתיעוד ביומטרי בכל אחת מהלשכות הללו במהלך שלושה חודשים: מיוני ועד לספטמבר 2018.

⁶⁹ למעט בנוגע למשך הזמן שחולף מאז הגשת בקשה להארכת היתר מת"ק או אשרת א/5 לבין המועד שייקבע לריאיון לבני הזוג שיעמוד על שלושה חודשים לכל היותר.

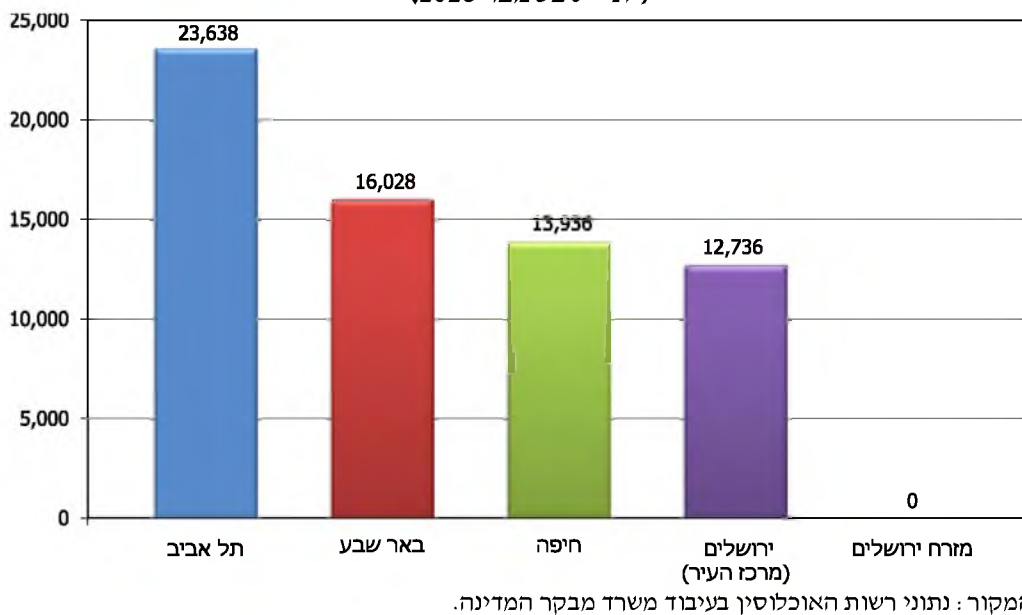
⁷⁰ תיעוד ביומטרי (תעודת זהות, דרכון ותעודת מעבר), הוא תיעוד הכולל אמצעים ונתונים ביומטריים ייחודיים לכל אדם. מסמך זיהוי ביומטרי כולל שבב אלקטרוני שבו שתי טביעות האצבע ותצלום הפנים של התושב. ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד (2015)** בעניין תיעוד לאומי ביומטרי – תקופת המבחן.

⁷¹ כיוון שאזרח רשאי לפנות לכל לשכת אוכלוסין שאינה במקום מגוריו, נבדקו הלשכות המרכזיות, שהן גם הגדולות ביותר.

תרשים 5: זמני המתנה (בימים) לקבלת שירות של הנפקת תיעוד ביומטרי בחמש לשכות האוכלוסין הגדולות שנבדקו



תרשים 6: מספר התורים הפנויים במערכת זימון התורים במהלך שלושה חודשים (יוני-ספטמבר 2018)



מהתרחישים עולה פער ניכר ביותר בין לשכות האוכלוסין שנבדקו: מי שביקש להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בארבע הלשכות הגדולות באמצע יוני ובאוקטובר 2018, זומן בתוך כחודש בממוצע לכל היותר, בעוד שתושב מזרח ירושלים נאלץ להמתין בממוצע כמעט חצי שנה; בתל אביב, בירושלים (מרכז העיר), בחיפה ובבאר שבע עמדו לרשות הציבור באמצע יוני 2018 יותר מ-10,000 תורים פנויים במהלך שלושת החודשים העוקבים, בעוד שבלשכת מזרח ירושלים נתפסו כלל התורים הפנויים במהלך התקופה הזו. ^{xiii}

הפער העולה מן התרשימים משקף אפליה של תושבי מזרח ירושלים אל מול מי שזכאי לקבל שירות בלשכות שנבדקו, בבואם לממש את זכותם לקבל מהמדינה תיעוד ביומטרי. על רשות האוכלוסין להמשיך בפעולותיה לשיפור השירות ולהשגת שוויון בין מקבלי השירות בלשכת מזרח העיר לבין שאר הלשכות שנבדקו, לרבות בכל הנוגע לזמינות התורים.

המתנה בתור בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים

מנתוני רשות האוכלוסין עולה כי לשכת מזרח ירושלים מקבלת מדי יום כ-540 לקוחות בממוצע, 450 מהם בנושא בקשות למרשם ודרכונים, ו-90 בנושא בקשות להסדרת מעמד.

תושב מזרח העיר המגיע למתחם "מאמוניה", שכאמור שוכנות בו לשכת האוכלוסין של מזרח ירושלים ולשכה של שירות התעסוקה, נדרש להמתין בשלושה אזורים שונים: מחוץ למתחם לצורך כניסה אליו; בתוך המתחם, מחוץ ללשכה, לצורך כניסה אליה (בתוך המתחם נמצאים רחבת המתנה וכן עמדה, שבה מקבל הפונה את מספרו בתור לקבלת השירות - קיוסק); באזור קבלת השירות (אולמות השירות).

1. להלן תצלום המתעד את תור המתנינים לכניסה ללשכה למתחם מאמוניה.

תמונה 2: תור בכניסה למתחם מאמוניה, יוני 2017



צילום: רשות האוכלוסין.

2. בתרשים 7 מוצג מסלול השירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים, לאחר סיום המתנה מחוץ למתחם, וזמני המתנה ממוצעים בין התחנות שבמסלול.

תרשים 7: מסלול השירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים - זמן המתנה ממוצע



=

סך זמן ההמתנה הממוצע הכולל לקבלת שירות - שלוש עד ארבע שעות.



נתוני רשות האוכלוסין, יולי 2018.

כפי שעולה מן התרשים, בסך הכול נדרש תושב מזרח ירושלים להמתין בתוך מתחם הלשכה שלוש עד ארבע שעות לצורך קבלת שירות בלשכה זו. פרק זמן זה אינו כולל זמן המתנה נוסף לצורך כניסה למתחם "מאמוניה" שבו שוכנת הלשכה. על פי עתירה שהוגשה לבג"ץ, המתנה כזו אורכת יותר משעה⁷². יודגש כי גם מי שהזמין תור מראש, נדרש להמתין מחוץ למתחם ובתוכו, עד הגעתו לעמדה שבה מקבל הפונה את מספרו בתור לקבלת השירות, בדומה למי שלא הזמין תור. נתונים בדבר זמן ההמתנה הממושך עלו גם בראיונות שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבים בשכונת א-טור.

⁷² בג"ץ 3163/18 רנדה סלמאן נ' רשות האוכלוסין וההגירה.

תנאי המתנה וזמני המתנה בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בתקופת הביקורת - כמתואר בתמונה ובתרשים - קשים, ואינם הולמים תנאים לקבלת שירות מטעם מדינה המקפידה על זכויותיהם של תושביה ואזרחיה. xiii

בספטמבר 2018 פתחה הרשות לטובת תושבי מזרח ירושלים תת-לשכה נוספת באזור מעבר קלנדיה. מנהלת לשכת האוכלוסין במזרח ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פתיחת תת-הלשכה הוקל העומס בהמתנה מחוץ ללשכת האוכלוסין בוואדי אל-ג'יו.

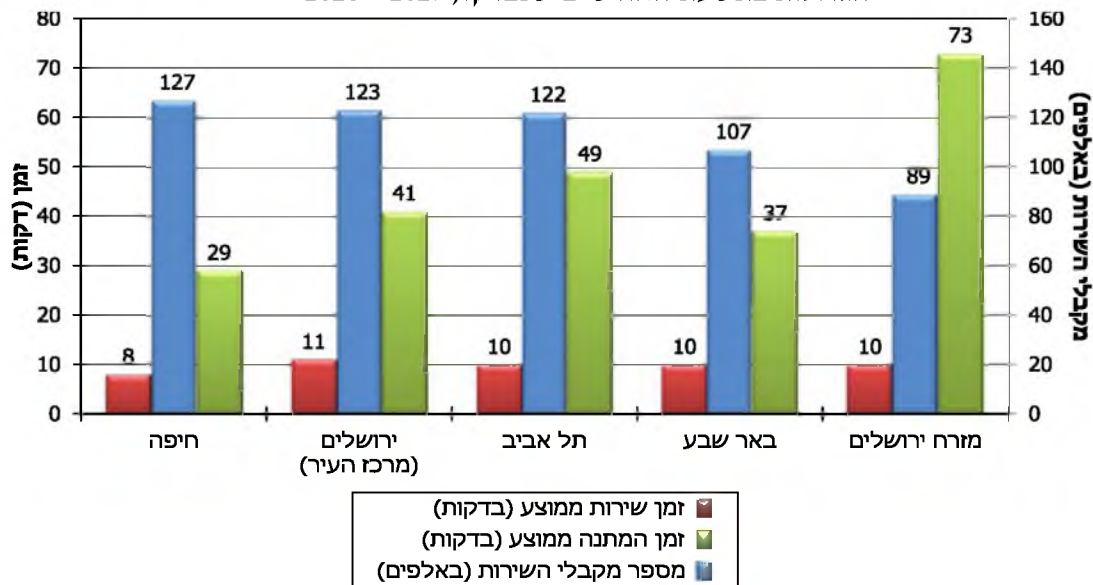
בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 ציינה רשות האוכלוסין שכיום ברוב ימות השנה אין עומס וצפיפות בכניסה למבנה. לטענתה, אכן יש תור מסוים אחר הסבסבת, בהמתנה לבידוק הביטחוני, אך מדובר בתור סביר שהוא נחלת כל מתקן הדורש בידוק. הרשות הוסיפה כי היא עשתה כמה שינויים כדי להקל את העומס בלשכה, ובכלל זאת פתיחת לשכת משנה והוספת עמדות שירות בלשכה עצמה.

3. בשנת 2014 קבעה הרשות כי זמן המתנה לטיפול בבקשה בתחום המרשם והדרכונים וכן לצורך הנפקת אשרות יהיה עד 60 דקות, ולשירות מהיר - 15 דקות⁷³. ב-2016 מצאה הרשות כי ב-30 לשכות שבדקה התקצר זמן ההמתנה הממוצע לקבלת השירותים האלה ל-40 דקות וזמן ההמתנה לשירות המהיר היה 17 דקות.

4. בשנת 2014 החלה רשות האוכלוסין בניסוי להטמעת מערכת לניהול התורים בלשכות האוכלוסין, ומיולי 2015 פועלת המערכת בכל לשכות האוכלוסין באופן מלא. מערכת זו מספקת גם נתונים על משך מתן השירות.

בתרשים 8 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין מתוך דוחות המערכת לניהול התורים על מדדי השירות בתחומי מרשם ודרכונים במהלך תשעה חודשים בשלושת הרבעונים שקדמו לביקורת: רבעון שלישי ורבעון רביעי ב-2017 וברבעון ראשון ב-2018 בלשכת מזרח ירושלים ובארבע הלשכות הגדולות שנבדקו.

תרשים 8: מדדי שירות בתחום מרשם ודרכונים בלשכת מזרח ירושלים ובארבע הלשכות הגדולות בתשעה החודשים שנבדקו, 2017 - 2018



נתוני רשות האוכלוסין על זמני המתנה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁷³ בכל לשכות מינהל האוכלוסין מוצגים דלפקי מודיעין שבהם ניתנים שירותים מהירים, כגון: הנפקת תעודות למיניחם (תעודת לידה, תעודת פטירה).

מהתרשים עולה כי משך זמן ההמתנה לקבלת שירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בבקשות למרשם ולדרכונים הוא ארוך במידה ניכרת (73 דקות בממוצע) בהשוואה לארבע הלשכות הגדולות (39 דקות בממוצע), אף על פי שמשך הזמן הממוצע למתן השירות עצמו - דומה ומספר מקבלי השירות נמוך יותר מבין כל הלשכות האחרות.^{xiv}

בתשובת הרשות מינואר 2019 צוין כי חל שיפור ניכר בקיצור זמני ההמתנה בתוך הלשכה, כך שבחודשים האחרונים, זמן ההמתנה הממוצע עומד על כ-34 דקות, לעומת כ-75 דקות, כפי שנמדד בתקופת עריכת הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים שהציגה הרשות על זמן המתנה של כ-34 דקות מבוססים על מדידה חדשה, השונה מזו שהוצגה לביקורת. המדידה החדשה מבוססת על זמן המתנה ממועד התור שנקבע למוזמן ועד הגעתו לפקיד לקבלת השירות. לעומת זאת, הנתונים שהוצגו למבקר המדינה ושמוצגים גם בתרשים 8 מודדים את זמן ההמתנה מקבלת הפתק לתור (בקיוסק) ועד הגעת המוזמן לפקיד. זמן זה כולל גם את הזמן שהמוזמן מגיע קודם למועד התור שנקבע לו שלעתים אורך מעל לשעה כאמור בשל משך ההמתנה הממושך שעל המוזמן לעמוד עד שייכנס ללשכה ויגיע לעמדת קבלת הפתק לתור לפיכך לא ניתן להשוות בין שני בסיסי נתונים אלו.

לנוכח האוכלוסייה הגדולה המקבלת שירותים בלשכת מזרח ירושלים והגבלתה לקבלת שירותים בלשכה זו בלבד, ולנוכח מורכבות השירותים האופייניים ללשכה זו והתדירות הגבוהה שבה זקוקים תושבי מזרח העיר לשירותים - היה על הרשות להיערך למתן שירות יעיל יותר. ההמתנה באולם קבלת שירות בלשכה אורכת זמן רב, לעיתים באופן קיצוני. הפונים ללשכת האוכלוסין במזרח ירושלים נאלצו להתמודד עם עומס כבד בלשכה, והוא התבטא בהמתנה ממושכת לקבלת תור; בהמתנה ארוכה מחוץ למתחם הכניסה, עד לכניסה למבנה לצורך קבלת שירות; בהמתנה ארוכה בתוך המבנה; ופעמים רבות - בהמתנה ארוכה לסיום הטיפול בבקשה לקבלת מעמד.

בתשובת הרשות נמסר כי מאז כניסתו של שר הפנים הנוכחי לתפקידו, בוצעו פעולות רבות, לשיפור התנאים והשירותים אשר ניתנים לתושבי מזרח העיר. השר קיים כמה דיונים בלשכתו בסוגיה זו, ואף ביקר בלשכה, כדי לעמוד על טיבן של הטענות המועלות. נוכח ההכרה בצורך בשיפור השירות הניתן לתושבים, הנחה השר להעביר 4 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, להקמת לשכות נוספות במזרח ירושלים לרווחת התושבים. הרשות הוסיפה כי למרות דרישותיו של שר הפנים להקצאת משאבים נוספים לקידום השירות במזרח העיר, לא הקצתה הממשלה את המשאבים הדרושים.

מזכירות הממשלה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2019 כי במזכירות הממשלה לא נתקבלה כל פניה להקצאת משאבים נוספים לקידום השירות במזרח ירושלים בכלל, ולהקמת לשכות אוכלוסין נוספות במזרח ירושלים בפרט.

משרד מבקר המדינה מברך על הפעולות שנעשו לשיפור השירות, אולם אין בהן די ויש צורך לשפר את השירות באופן קבוע ולאורך זמן. על רשות האוכלוסין לפעול לכך שתושבי מזרח ירושלים יקבלו שירות יעיל ואיכותי בלשכת מזרח העיר, בתנאים שבהם מקבלים שירות שאר אזרחי המדינה, ובייחוד בהיבט של משך זמן ההמתנה הנדרש. כמו כן עליה לשפר את הנגישות לבאים ללשכת מזרח ירושלים.

משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד

1. כאמור, רשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך שלבי הטיפול בבקשות לאחמ"ש קבע ובבקשות להתאזרחות. לגבי מתן מענה לבקשות לרישום קטין, הרשות קבעה בנהליה כי הבדיקה תימשך לכל היותר חצי שנה מיום הגשת הבקשה; אם הקטין בן שנה או יותר במועד הגשת הבקשה, ייתכנו מקרים שבהם משך הבדיקה יתארך מעבר לחצי שנה, למשל כאשר עולה הצורך לקבל עמדות מרשויות וגורמים אחרים ובירורים הנדרשים לשם כך.

2. בדיון מספטמבר 2017, החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין כי משך טיפול סביר בבקשות התאזרחות הוא שנה. ואולם, לא נקבע תקן לשלבי הטיפול השונים, כגון קביעת תור להגשת בקשה להתאזרחות, והחלטת המנכ"ל אף לא עוגנה בנוהלי הרשות או בהנחיה ללשכת מזרח ירושלים. באותו דיון נידון גם נושא הטיפול בבקשות לקבלת מעמד, כחלק מסוגיית העומס בלשכת מזרח ירושלים וכן נידונה סוגיית אי-מתן מענה בבקשות אחמ"ש קבע ורישום קטין, המתבטאת בהגשת עררים רבים לבית הדין שבעקבותיהם נפסקות הוצאות גבוהות מאוד נגד רשות האוכלוסין.

בלוח 1 מובאים נתוני רשות האוכלוסין על בקשות שהוגשו בלשכת מזרח ירושלים ועל משך הטיפול בהן עד לקבלת החלטה כלשהי בעניינן.

לוח 1: משך הטיפול בבקשות לקבל מעמד, 2017-2008

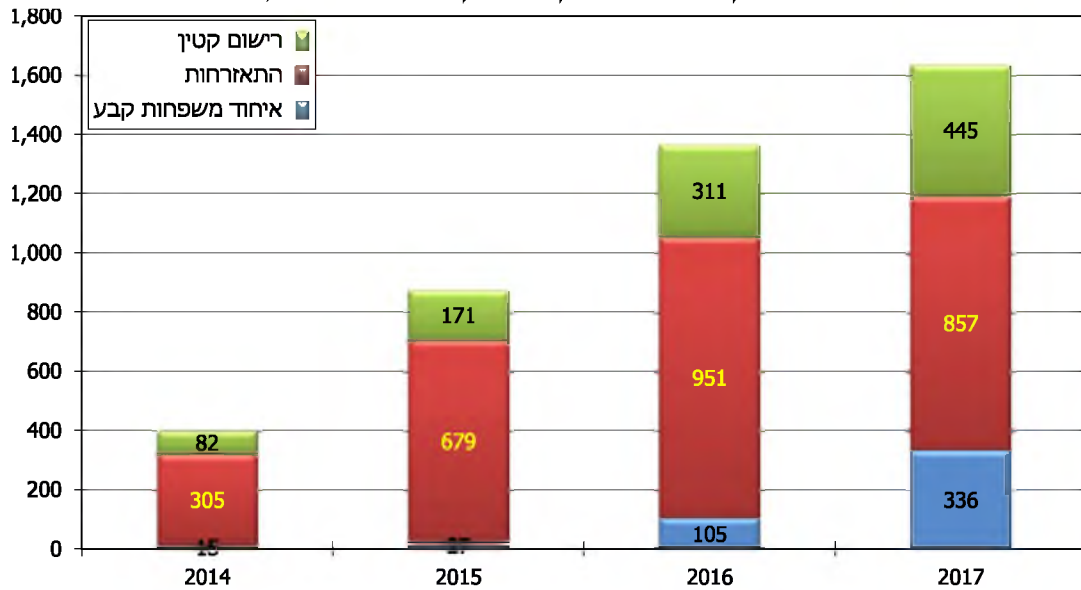
מעל שלוש שנים	משנה עד שלוש שנים	עד שנה		
			רישום קטין	אחמ"ש קבע
1%	20%	79%	17,668	התאזרחות
2%	40%	58%	5,948	סה"כ
11%	60%	29%	5,303	
3%	31%	66%	28,919	

נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי רק ב-29% מהבקשות להתאזרחות וב-58% מהבקשות לאחמ"ש קבע, שהוגשו במהלך העשור האמור, ניתנה החלטה כלשהי בתוך שנה. 60% מההחלטות בבקשות להתאזרחות ניתנו בתוך שנה עד שלוש שנים. ב-21% מן ההחלטות בבקשות לרישום קטין היה משך הטיפול ארוך יותר משנה, ולכן חרג מהתקן שקבעה הרשות בנהליה.

3. כאמור, בשנים 2017-2008 הוגשו כ-34,000 בקשות חדשות בשלושת סוגי הבקשות האמורים. על פי נתוני רשות האוכלוסין, נכון ליולי 2018 היו כ-5,060 (14%) בקשות שלא התקבלה בהן החלטה כלשהי. להלן תרשים המפרט את כמות הבקשות שלא התקבלה בהן החלטה על פי שנת הגשתן.

תרשים 9: מספר הבקשות שלא התקבלה בהן החלטה כלשהי, 2014 - 2017



נתוני רשות האוכלוסין מיולי 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי בכ-1,000 בקשות להתאזרחות שהוגשו בשנים 2014 ו-2015 טרם התקבלה החלטה כלשהי, אף שחלפו יותר משלוש שנים ממועד הגשתן, ובכ-1,000 בקשות שהוגשו ב-2016 טרם התקבלה החלטה כלשהי, אף שחלפו יותר משנתיים וחצי ממועד הגשתן. כמו כן יש כ-500 בקשות למתן מעמד לקטין שטרם התקבלה בהן החלטה כלשהי, אף שבמחציתן חלפו יותר משלוש שנים ממועד הגשתן.

במועד הביקורת היו אלפי בקשות של תושבי מזרח ירושלים לקבלת מעמד, רובן להתאזרחות, שהטיפול בהן טרם הסתיים, אף שחלפו כמה שנים מאז שהן הוגשו ללשכת מזרח ירושלים. נוסף על השיהוי בטיפול בבקשות אלה, נאלץ תושב מזרח ירושלים המבקש להגיש בקשה להתאזרחות להמתין כשנתיים וחצי עד שיגיע תורו להגיש את בקשתו. מציאות זו משקפת שיהוי ניכר ובלתי סביר בטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות לקבלת מעמד, הפוגע במגישי הבקשות.^{xv}

פעולות הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות בלשכת מזרח ירושלים

1. מאז 1999 ועד 2017 הוגשו נגד המדינה חמש עתירות לבג"ץ שעסקו בתנאי קבלת הקהל בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים: שתי עתירות שהוגשו ב-1999 נדחו על רקע הצהרתה של המדינה שהלשכה תועבר למקום חדש ומתאים במהירות האפשרית, וכי היא תפעל לבניית סככה בסמוך ללשכה⁷⁴; בעתירה מ-2003 הלינו העותרים על המתנה בתור מחוץ ללשכה בתנאים קשים ועל כך שהמבנה אינו יכול להכיל את הבאים אליו⁷⁵. רק בעקבות עתירה זו, הועברה הלשכה ב-2006 למשכנה הנוכחי; כעבור שש שנים, ב-2012, הוגשה עתירה על תנאי המתנה קשים בלשכה הנוכחית, על תורים ארוכים מחוץ למתחם, אף בתנאי מזג אוויר קשים ועל צפיפות רבה במבנה עצמו, ללא מקומות ישיבה. בפסק הדין שניתן ביוני 2013 נכתב כי על פי הודעות המדינה, חל שיפור ניכר בתנאי ההמתנה, מבחינת מספר הממתנים וזמני ההמתנה, וכי הסעדים העיקריים שהתבקשו בעתירה התייתרו, ולכן העתירה מיצתה את עצמה ודינה להימחק⁷⁶; ב-2017 הוגשה עתירה נוספת שעניינה עומס רב וצפיפות בכניסה למתחם

74 בג"ץ 4892/99 אמגד גאבר נ' שר הפנים; בג"ץ 6683/99, האגודה לזכויות ואח' נ' שר הפנים.

75 בג"ץ 2783/03 רופא רפול ג'ברא נגד שר הפנים (3.12.03).

76 בג"ץ 176/12 מג'דה אלבטש ואח' נ' מנהל אגף בכיר רשות האוכלוסין ואח'.

"מאמוניה" של מאות תושבים מדי יום, וכן קושי לתאם תור לקבלת שירותים בלשכה. במועד סיום הביקורת עתירה זו עדיין תלויה ועומדת.⁷⁷

2. באוקטובר 2013 כתבה מנהלת לשכת מזרח ירושלים אל לשכת מנכ"ל הרשות, בין היתר, על כך שחל פיגור בטיפול בבקשות בתחום המעמד; במאי 2015 כתבה נציגת בית הדין לעררים ברשות לסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש ברשות ולאחרים על שנפסקים סכומים גדולים לחובת המדינה בשל עתירות שעניינן אי-מתן מענה לבקשות שהוגשו ללשכה זו, והם הסתכמו בכ-60,000 ש"ח; בפברואר 2017 התריעה מנהלת הלשכה על קשיים בבדיקת מרכז חיים של תושבי שכונות סמוכות לירושלים, על המיומנות הגבוהה שנדרשת לצורך בחינת בקשות כאלה ועל עומס בעבודת הלשכה. המנהלת ציינה כי באותה עת המתונו לטיפול כ-2,500 בקשות למתן מעמד.

במרץ 2017 הוגשה עתירה נגד רשות האוכלוסין בגין אי-מתן מענה לבקשת התאזרחות בלשכת מזרח ירושלים.⁷⁸ בסיכום דיון של היועץ המשפטי לממשלה עם מנכ"ל רשות האוכלוסין, מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה ואחרים באוקטובר 2017 נכתב כי: לשכת מזרח ירושלים פועלת זה שנים רבות בעומס יוצא דופן, ולכן בקשות שמוגשות ללשכה מטופלות בעיכוב ניכר, הנמשך לעיתים שנים רבות; זה שנים מוגשות עתירות לבג"ץ בשל אי-מתן החלטה בבקשות התאזרחות המוגשות ללשכת מזרח ירושלים, ובג"ץ אף מתח על כך ביקורת חריפה.

3. על פי מסמכי רשות האוכלוסין, בנובמבר 2017 היו בלשכה כ-3,000 בקשות להתאזרחות שטרם טופלו, כחמישית מהן (640) הוגשו עוד ב-2014; באותה עת היו בלשכה כ-1,500 בקשות לרישום שלא טופלו.

להלן הפעולות שנקטה רשות האוכלוסין בסוף 2017 לצורך פינוי משאבי כוח אדם לטיפול בבקשות התאזרחות בלשכת מזרח ירושלים: השאלת חמישה עובדים ממינהל האוכלוסין ברשות לצורך מתן שירותים ביומטריים, במטרה שחמישה מעובדי הלשכה יתפנו לטיפול בבקשות להתאזרחות; בדצמבר 2017 גיבש מטה מינהל האוכלוסין תוכנית עבודה לצמצום הפיגור בטיפול בבקשות להתאזרחות. בתוכנית נקבע יעד, ולפיו היה על הלשכה לקבל החלטות ב-640 הבקשות שהוגשו כאמור עוד ב-2014 בתוך 15 שבועות.

הביקורת העלתה כי היעד האמור לא הושג ואף רחוק מכך: במהלך 15 השבועות התקבלו החלטות רק ב-235 בקשות להתאזרחות, 133 מהן הוגשו ב-2014. הרשות קיבלה החלטות אפוא רק ב-20% מהבקשות שהוגשו ב-2014 ולא טופלו. עוד נמצא כי הרשות לא גיבשה תוכנית עבודה לצורך צמצום הפיגורים בטיפול בבקשות לאחמ"ש קבע ולרישום קטינים עד מועד סיום הביקורת, כמפורט בלוח 1 לעיל.

4. על פי נתוני רשות האוכלוסין בפברואר 2018, מנה תקן כוח האדם של לשכת מזרח ירושלים 50 משרות, 46 מהן היו מאוישות; עד יולי 2018 תוגבר תקן הלשכה בחמש משרות נוספות, וכל 55 המשרות אוישו.

התברר שכמעט חמישית מהעובדים שהועסקו בלשכה במאי 2018 (10 מתוך 55 עובדים) אינם דוברים ערבית. כאמור, שפתם העיקרית של תושבי מזרח ירושלים, ולעיתים היחידה, היא ערבית ולפיכך גוברת החשיבות למתן השירותים בערבית.^{xvi}

5. סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש ברשות האוכלוסין מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 שבמטרה לטפל בטווח הזמן המידי בעומס הקיים, תיפתח במהלך חודש אוגוסט 2018 ת-לשכה באזור מעבר קלנדיה, שבה יהיו 6 עמדות קבלת קהל למתן שירותי מרשם; וכי בתוך

77 בג"ץ 1326/17 חאלד אבו עודה ואח' נ' מנהל אגף לשכות ברשות האוכלוסין וההגירה ואח'.

78 בג"ץ 2792/17 אשרף דלל נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב 31.7.17).

כשנה עתידה להיפתח תת-הלשכה נוספת בבניין של המוסד לביטוח לאומי באזור מזרח ירושלים, שבה עתידות להיות 10 עד 15 עמדות קבלת קהל למתן שירותי מרשם.

בספטמבר 2018 נפתחה תת-הלשכה באזור מעבר קלנדיה המיועדת לתושבי מזרח ירושלים. אך התברר שהשירות לתושבים בלשכה זו ניתן על ידי ארבעה מעובדי לשכת מזרח ירושלים, זאת עד להשלמת הכשרת העובדים החדשים של הלשכה זו.

רשות האוכלוסין שכרה את שירותיה של חברת ייעוץ לבחינת תהליכי העבודה ותהליכי השירות בלשכת מזרח ירושלים, שהגישה את ממצאיה והמלצותיה למנכ"ל הרשות בסוף יוני 2018. במסגרת הבחינה, בדקה חברת הייעוץ בין היתר את הנושאים האלה: זמני המתנה בתור בלשכה; זמינות התורים; הנגשת השירותים; תהליכי העבודה בטיפול בבקשות לקבלת מעמד. המלצות החברה כללו בין היתר, גיוס 11 סטודנטים לשם הטיפול בבקשות לקבלת מעמד שהצטברו בלשכה; מתן אפשרות להגיש בקשות להתאזרחות בדואר או באתר האינטרנט של הרשות או בלשכה ללא צורך בתור ייעודי; גיוס עובד למשרה חלקית לצורך יצירת קשר עם הלקוחות שלהם זומן התור, כחצי שנה לפני מועד התור כדי שישלחו בקשה. מהתיעוד עלה כי הרשות בוחנת את אופן היישום של ההמלצות.

משרד מבקר המדינה מברך על פעולותיה של הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות ב-2018, לרבות פתיחת לשכה נוספת במזרח ירושלים. עם זאת, על הנהלת רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ליצירת שינוי ממשי ולאורך זמן ברמת השירות הניתן לתושבי מזרח ירושלים, ובכלל זה לבחון את אופן היישום של ההמלצות שהוגשו לה בהקדם האפשרי ולגבש תוכנית עבודה מפורטת ליישום ההמלצות לרבות קביעת לוחות זמנים מחייבים.



מהאמור לעיל עולה כי במשך כשני עשורים לפחות, מאז שנת 1999, עלו טענות על רמת שירות בלשכה הזו, לרבות באמצעות עתירות לבתי משפט ובפניות להנהלת רשות האוכלוסין. הטענות והעתירות עסקו הן בהיבט הפיזי של תנאי ההמתנה וקבלת שירות, והן בהיבט של משך הטיפול בבקשות לקבלת מעמד בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים. במהלך השנים האלה ובייחוד בתקופת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי, פעלה רשות האוכלוסין להתמודד עם בעיות אלה, בין היתר, על ידי מעבר ללשכה גדולה ומרווחת יותר ועל ידי הגדלת כוח אדם של הלשכה. פעולות אלה הביאו להטבה מסוימת באופן מתן השירות, אולם השירות שניתן לתושבי מזרח ירושלים עדיין נחות בהרבה מזה הניתן לאזרחים בירת חלקי הארץ. כדי לחולל שינוי מהותי נדרשת תוכנית מקיפה ויסודית, ואין להסתפק במענה זמני או מקומי לבעיות ששבות ועולות מעת לעת.^{xvii}

לנוכח הענקת שירות במשך שנים ברמה שאינה משביעת רצון לתושבי מזרח ירושלים, לנוכח שימוש לא יעיל במשאבי כוח האדם המותאמים לאוכלוסייה שבחלקה הגדול, אינה דוברת עברית על בוריה ולנוכח היעדר פתרונות מספקים במשך שנים לעומס הרב בלשכה, עולה חשש כי רשות האוכלוסין לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין להמשיך ולנקוט פעולות שתכליתן מתן שירות יעיל ואיכותי לתושבי מזרח ירושלים, הן בלשכה הקיימת במזרח העיר והן בלשכות אוכלוסין במקומות אחרים או בלשכות חדשות שיקומו. כמו כן, עליו לכלול בתוכנית העבודה של הרשות בשלוש השנים הבאות יעדים כמותיים בדבר שיפור השירות וקיצור זמני ההמתנה בלשכת מזרח ירושלים, ולהציגם לשר הפנים. יעדים אלה אמורים לשקף מהלך כולל לשיפור השירות לתושבי מזרח ירושלים.

קביעת מעמד תושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי לצורך הענקת זכויות סוציאליות

תושב קבע זכאי כאמור לכל הזכויות שמהן נהנה אזרח, למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת והזכות לקבל דרכון ישראלי. תנאי ראשון לקבלת מרבית הזכויות מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות הוא היות המבקש אזרח או תושב קבע במדינת ישראל, המתגורר דרך קבע בישראל⁷⁹. חוק הביטוח הלאומי מקנה זכויות מתחום הביטוח הסוציאלי כגון - הבטחת הכנסה, דמי לידה, קצבת ילדים, קצבת זקנה וקצבת נכות - וחוק ביטוח בריאות מקנה זכות לקבלת שירותי בריאות ממלכתיים באמצעות קופות החולים.

ההחלטה בדבר מעמדו האזרחי של אדם במדינת ישראל נתונה כאמור בסמכות שר הפנים, ובכלל זאת ההחלטה אם אדם הוא תושב קבע. ההחלטה אם מי שהוכר כתושב קבע על ידי רשות האוכלוסין הוא גם תושב על פי חוק הביטוח הלאומי, היא בסמכות המוסד לביטוח לאומי. תושב על פי חוק ביטוח בריאות הוא מי שהוכר כתושב על פי חוק הביטוח הלאומי. מי שהמדינה הכירה בו כתושב קבע לפי חוק הכניסה לישראל והוא מבקש לממש את זכויותיו הסוציאליות - לביטוח לאומי ולביטוח בריאות - נזקק אפוא להכרה נוספת בו כתושב, מטעם המדינה, מכוח חוק הביטוח הלאומי.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי היו ב-2018 כ-327,000 מתושבי מזרח ירושלים אזרחים או תושבי קבע על פי חוק הכניסה לישראל, ו-287,000 מהם (כ-88%) הם תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי, ולפיכך גם לפי חוק ביטוח בריאות.

משד הטיפול בבקשות להכיר בתושבות לפי חוק הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי בודק תביעה או בקשה של אדם לקבל גמלה באחד מענפי הביטוח הלאומי, אל מול הוראות חוק הביטוח הלאומי, התקנות שהותקנו מכוחו והוראות מינהליות שקבע המוסד לביטוח לאומי. על פי הפסיקה, המוסד לביטוח לאומי מכיר באדם כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי רק אם כתובתו ומרכז חייו הם בשטחה של ישראל, ובנוגע למזרח ירושלים - בתוך גבולותיה המוניציפליים של העיר⁸⁰. xviii

הכרת המוסד לביטוח לאומי בתושב לפי חוק הביטוח הלאומי (ובעקיפין - גם כתושב לעניין חוק ביטוח בריאות) ככלל טעונה תיקוף מדי כמה שנים בעת שמוגשת בקשה חדשה לגמלה או במקרים אחרים לפי שיקול דעת המוסד לביטוח לאומי.

להלן עיקרי הליך הטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים להכיר בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי כפי שנמסר על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן - בקשות תושבות): סניף המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים מקבל את התביעות או את הבקשות לגמלה של תושבי מזרח ירושלים, ואם מעמד התושבות לפי חוק הביטוח לאומי טרם נקבע על ידי המוסד לביטוח לאומי או נקבע כ"לא תושב" או "מחייב בירור", נדרש המבקש להגיש למוסד טופס "דין וחשבון רב שנתי מפורט" (להלן - טופס 6102)⁸¹. במקרים אלו מועבר הטיפול בבקשה למחלקת תושבות בסניף זה (להלן - מחלקת תושבות). מחלקת תושבות היא הגוף המקצועי המוסמך לקבל החלטה בנוגע להכרה או לאי-הכרה במעמד של תושבי מזרח ירושלים כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי. לעיתים, המחלקה מקבלת החלטה אם להכיר במבקש כתושב על סמך הטופס הזה, ולעיתים היא מבקשת לקבל מידע נוסף. המחלקה מקבלת את המידע באמצעות מסמכים שממציא המבקש, או באמצעות חקירה, כמפורט להלן. לאחר החלטת מחלקת תושבות בנוגע להכרה במבקש כתושב

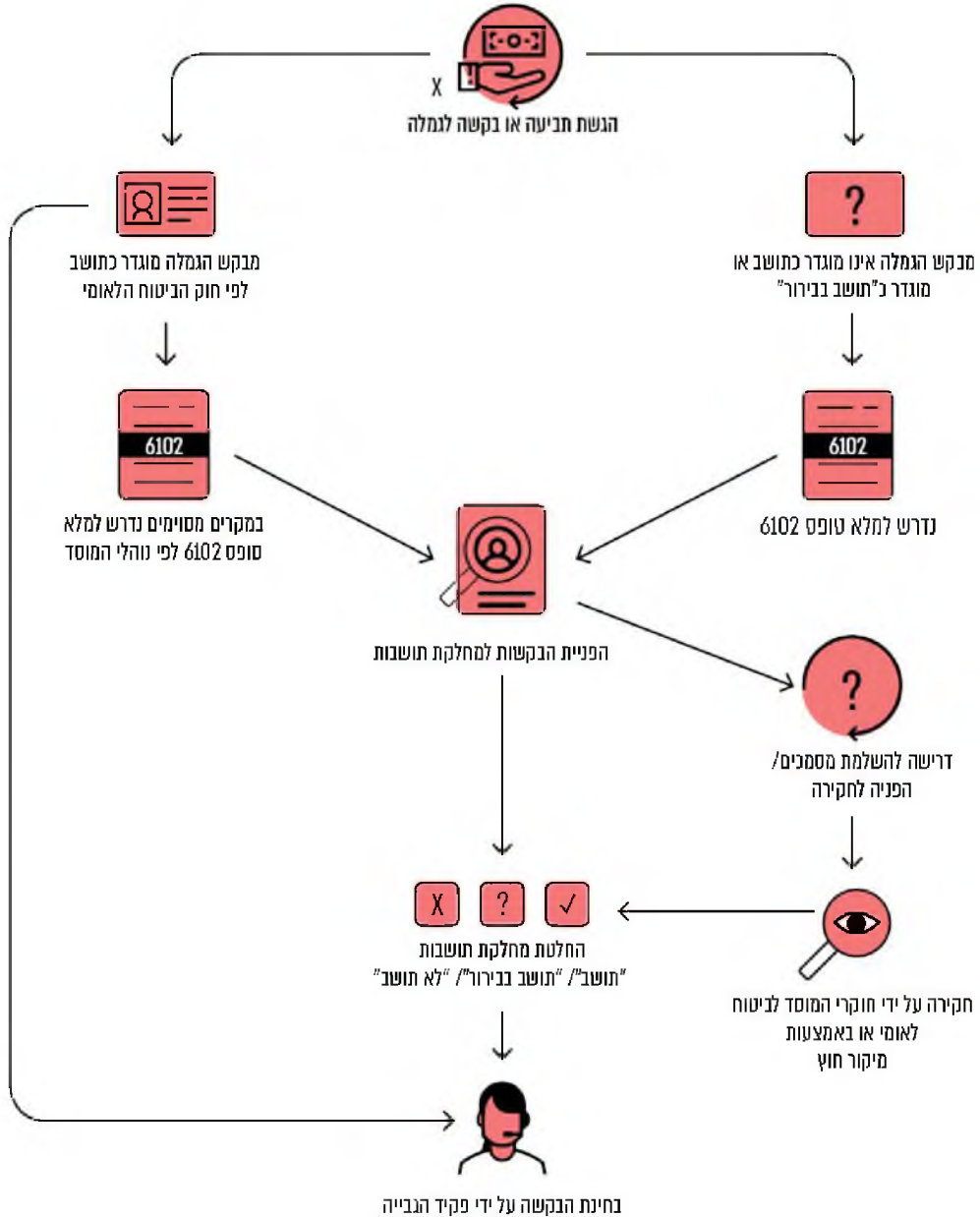
79 למעט שלוש קצבאות הניתנות גם למי שאינו תושב ישראל: קצבה לנפגעי תאונות עבודה; קצבה לאימהות; וזכויות לעובד שכיר במהלך פשיטת רגל ופירוק תאגיד (זכויות עובדים).

80 עב"ל (ארצי) 1549/04 נואל זעירי נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 31.1.06); עב"ל (ארצי) 1261/04 נבילה נואפלה נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 17.5.05).

81 טופס 6102 כולל פרטים אישיים בדבר מצב משפחתי, מגורים, מקום עבודה ועוד.

מוחזרת הבקשה לטיפולו של פקיד הגבייה הבוחן את הבקשה בהתאם לחוק הביטוח הלאומי ולהוראות נוספות.

תרשים 10: הליך הטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים במוסד לביטוח לאומי



בהתאם לסעיפים 146(ב) ו-383 לחוק הביטוח הלאומי, בסמכות המוסד לביטוח לאומי לחקור ולדרוש שיוצגו בפניו מסמכים בכל עניין הקשור לתביעה שהוגשה או לתשלום גמלה. החקירה מתבצעת על ידי חוקרים שהם עובדים של המוסד לביטוח לאומי או על ידי חברה שהמוסד לביטוח לאומי התקשר עימה לצורך ביצוע החקירות. מטרת החקירה היא לאמת את הנתונים שהמבקש מסר.

הליך הטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים להכיר בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי עשוי אפוא להיות מורכב. תוצאתו עתידה להשפיע במידה רבה על מצבם הכלכלי והחברתי של המבקשים.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2014-2017 קיבלה מחלקת תושבות 28,764 החלטות אם להכיר בתושבי מזרח ירושלים כתושבים גם לפי חוק הביטוח הלאומי, ובסך הכול - 7,191 החלטות בממוצע בשנה.

אי-קביעת תקן למשך הטיפול בבקשות תושבות

בפסק דין של בג"ץ מ-2007 צוין כי החובה לפעול במהירות הראויה לקיום חובה ציבורית היא מאבני היסוד של מינהל תקין⁸². המוסד לביטוח לאומי, שתפקידו להעניק שירות לתושבי המדינה, נדרש ככל רשות מינהלית להפעיל את סמכויותיו באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה⁸³.

טיפול מורכב ומרובה שלבים באלפי בקשות במהירות הראויה וביעילות מחייב את המוסד לביטוח לאומי לקבוע תקן למשך זמן הטיפול בבקשה, ולרכז את המידע המפורט בדבר הטיפול בפועל, משלב הגשת הבקשה ועד לקבלת החלטה, במסד נתונים המאפשר מעקב אחר הבקשות וניתוח משוכלל של הנתונים. מסד נתונים כזה מאפשר לוודא שהטיפול בבקשות יעיל ומהיר ככל הניתן, לאתר נקודות תורפה בהליך, הטעונות שיפור, ואף לאתר בקשות שהטיפול בעניינן נמשך זמן רב אל מול התקן שנקבע, לצורך זירוז הטיפול וקבלת החלטה.

ממסמכי המוסד לביטוח לאומי עולה כי בית הדין האזורי לעבודה בירושלים עוסק בתביעות רבות הנוגעות למשך הטיפול בבקשות המטופלות במחלקת תושבות.

עלה כי במועד סיום הביקורת, יולי 2018, טרם הגדיר המוסד לביטוח לאומי את משכי הזמן המרביים לשלבי הטיפול בבקשות על ידי מחלקת תושבות.

על המוסד לביטוח לאומי לקבוע את משך הזמן המרבי לטיפול בבקשות תושבות על ידי מחלקת תושבות, וכן עליו להטמיע את הכללים האלה בקרב עובדי המוסד לביטוח לאומי ולבצע בקרה על יישומם.

נתוני המוסד לביטוח לאומי על הליך הטיפול בבקשות תושבות

משרד מבקר המדינה ביקש מהמוסד לביטוח לאומי נתונים לגבי הטיפול בבקשות שהוגשו בסניף משנה מזרח ירושלים בשנים 2014-2017, לאורך השלבים השונים בהליך בדיקת הבקשה, לרבות במחלקת תושבות ונתונים על הגורם מבצע החקירה, אם נעשתה. לדוגמה, התבקשו נתונים על הבקשות שהופנו לטיפול מחלקת תושבות והחלטותיה בעניינן ומהן בקשות שהופנו לחקירה, הגורם שביצע את החקירה ותוצאותיה. כמו כן, נדרשו נתונים על בקשות שבהן הוגשו השגה על החלטת המוסד או תביעה לערכאה שיפוטית ותוצאות ההליך.

הביקורת העלתה שהמידע על טיפול בבקשה לתושבות מנוהל במוסד לביטוח לאומי באמצעות כמה מערכות מידע, שכל אחת מהן עוסקת בשלב אחר של הטיפול בבקשה (מערכת תושבות, מערכת חקירות ומערכת גמלאות), אולם מערכות אלו אינן מקושרות זו לזו באמצעות מספר בקשה שיאפשר לעקוב אחר הטיפול בבקשה לכל אורך שלבי הטיפול בה. משכך אין אפשרות לקשר בין נתונים על בקשות לגמלה שהוגשו לבין נתונים על בדיקת תושבות וחקירות שבוצעו לבקשות אלו ועל הליכים משפטיים שנפתחו בעניינן. ממילא גם אין לדעת כמה בקשות לגמלה הוגשו לסניף מזרח ירושלים.

⁸² בג"ץ רופאים לזכויות אדם, פס' 31 לפסק דינה של השופטת אילה פרוקצ'יה.
⁸³ יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (כרך ב), נבו, מהדורה שנייה מורחבת, 2010, עמ' 1098.

יצוין כי בדוח מ-2015, בדק מבקר המדינה את תכנונו וניהולו של פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי⁸⁴. אחת ממטרות פרויקט זה הייתה לכלול יישום מערך מידע אינטגרטיבי הכולל תשתית נתונים מרכזית שתספק מבט כולל על המבוטח. כל זאת לאור העובדה שמערך המידע של המוסד לביטוח לאומי התאפיין בבעיות אינטגרציה של נתונים ושל תהליכי עבודה בין המערכות השונות. אולם נכון למועד סיום הביקורת טרם הסתיים הפרויקט.

מהנתונים שהמוסד לביטוח לאומי העביר לידי משרד מבקר המדינה בנושא הבקשות שהוגשו בלשכת מזרח ירושלים בשנים 2014-2017, אי-אפשר לקבל מידע פרטני לגבי כל בקשה ובקשה, לרבות: האם היא טופלה על ידי מחלקת תושבות, איזו החלטה קיבלה מחלקת תושבות בכל מקרה שטיפלה בו, אילו מבין הבקשות שטופלו על ידי מחלקת תושבות הופנו לחקירה, והאם החקירה בוצעה על ידי חוקרי המוסד לביטוח לאומי או באמצעות מיקור חוץ ומהן תוצאות החקירה.

על המוסד לביטוח לאומי לטייב ולשפר את מסד הנתונים על הטיפול בבקשות לתושבות של תושבי מזרח ירושלים, כך שישמש גם כלי לניהול הליך הטיפול בבקשות מתחילתו ועד לקבלת החלטה, לרבות: אפשרות לניטור ההליך, קבלת נתונים על הבקשות שהופנו לטיפול מחלקת תושבות והחלטותיה בעניינן ונתונים על בקשות שהופנו לחקירה, על הגורם שביצע את החקירה ועל תוצאות החקירה.

הכרה בתושבי מזרח ירושלים כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי בעקבות הליכים משפטיים

חובת הנאמנות של רשות מינהלית כלפי הציבור מחייבת אותה להפעיל את סמכותה בתוך זמן סביר, לפי נסיבות המקרה⁸⁵.

בהתאם לדין, אם לא ניתנה החלטה בתביעה או בקשה לגמלה שהוגשה למוסד לביטוח לאומי, רשאים תושבי מזרח ירושלים להגיש תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בתום 30 ימים מהיום שבו הוגשה התביעה למוסד לביטוח לאומי⁸⁶. על החלטותיה של מחלקת תושבות בדבר אי-הכרה בתושבות לפי חוק הביטוח הלאומי, רשאים תושבי מזרח ירושלים להגיש תביעה בפני בית הדין האזורי לעבודה בתוך 12 חודשים מיום שנמסרה להם הודעה בדבר ההחלטה⁸⁷.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, במשך ארבע שנים וחצי - משנת 2014 ועד אמצע יוני 2018 - הגישו תושבי מזרח ירושלים 474 תביעות לבית הדין האזורי לעבודה נגד החלטות המוסד לביטוח לאומי או אי-קבלת החלטות על ידי (לרבות ערעורים על החלטות בית הדין האזורי לעבודה), ובהן טענות על הליך קבלת החלטת מחלקת תושבות אם להכיר בתושב מזרח ירושלים כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי. ב-396 מ-474 התביעות ניתן פסק דין.

הביקורת העלתה כי ב-55% מהתביעות שהוגשו במהלך ארבע השנים וניתן בהן פסק דין (216 תביעות) הכיר בית המשפט בתושבות של התובעים לפי חוק הביטוח הלאומי לגבי התקופה שבגינה הוגשה התביעה (או בחלקה), בפסק דין או בפשרה שעוגנה בפסק דין.

84 מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג (2015), פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי, עמ' 1298, 1289.

85 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (כרך ב), נבו, מהדורה שנייה מורחבת, 2010, עמ' 1094.

86 תקנות הביטוח הלאומי (מועדים להגשת תובענות), התש"ל-1969, סעיף 1 (א).

87 חוק הביטוח הלאומי, סעיף 391 (א). תקנות הביטוח הלאומי (מועדים להגשת תובענות), התש"ל-1969, סעיף 1 (ב). על החלטות בית הדין האזורי לעבודה יש זכות ערעור לבית הדין הארצי לעבודה - חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, סעיף 26.

משרד מבקר המדינה בדק 22 מפסקי הדין בהליכים שהתביעה התקבלה בעניינן (כ-10%), אשר נבחרו אקראית. שניים מהם נמצאו בבדיקה כלא רלוונטיים לבדיקת תושבות. פסקי הדין שנבדקו הם מדגם מייצג של 216 פסקי הדין בתביעות האמורות.

ב-85% מההליכים שנבדקו (17 מתוך 20 הליכים)⁸⁸, לאחר הגשת התביעה, החליט המוסד לביטוח לאומי להכיר בתושבות של התובעים לגבי התקופה בגינה הוגשה התביעה (או בחלקה).

נמצא כי ב-55% מההליכים שנבדקו (11 מתוך 20), הגישו מגישי הבקשה תביעה בשל עיכוב במתן החלטה על ידי המוסד לביטוח לאומי, שרק לאחריה קיבלה מחלקת תושבות החלטה להכיר בהם כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי.

תוצאות ההליכים המשפטיים בעניינן של תביעות שהגישו תושבי מזרח ירושלים לבתי משפט על החלטות של המוסד לביטוח לאומי בדבר הכרה בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ואשר ניתן בהם פסק דין - מלמדות אפוא כי בכמחצית המקרים קיבל בית המשפט את טענות התובעים, וכי ברובם המכריע של המקרים החליט המוסד לביטוח לאומי להכיר בתושבות של התובעים, רק לאחר הגשת התביעה. הסיבה העיקרית להגשת התביעות הייתה שיהיו בקבלת החלטה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

החלטות בית הדין האזורי לעבודה וממצאי הניתוח של הסיבות העיקריות שהובילו להגשת התביעות - מלמדים כי יש צורך שהביטוח הלאומי יקיים הליך הפקת לקחים בנושא. על סמך הליך זה יש מקום לנקוט פעולות שיבטיחו שהטיפול בתביעות הכרוכות בבדיקת תושבות של תושבי מזרח ירושלים יינתן במהירות הראויה וייתר הגשת תביעות בגין אי-קבלת החלטה על ידיו. מהלך כזה ישפר את השירות, יחסוך משאבים ויגביר את אמון הציבור במוסד לביטוח לאומי. ^{xix}

אי-פרסום נוהלי המוסד לביטוח לאומי בנוגע לקביעת תושבות

כאמור, מחובתו של המוסד לביטוח לאומי להציג אמות מידה כתובות לגבי אופן הפעלת סמכותו. בסעיף 6 לחוק חופש המידע, נקבע כי רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. פרסום ההנחיות המינהליות נועד כדי שהפרט יוכל לדעת מהן זכויותיו, למנוע מעשה שרירות ואפליה כלפי הפרט וכן לאפשר לבתי המשפט לבקר את פעולות הרשות המינהלית.

בדיקת התושבות היא רכיב עיקרי בהחלטה אם להכיר במבקש הגמלה כתושב ישראל לעניין חוק הביטוח הלאומי. ממילא מידע בדבר הקריטריונים שלפיהם נבחנת שאלת התושבות של מבקש הגמלה הוא חיוני ביותר למבקש הגמלה תושב מזרח ירושלים כדי שיוכל לדעת מהן זכויותיו ומהם התנאים לקביעה כי מרכז חייו בישראל. מידע זה יכול גם לשמש אותו כאשר הוא שוקל אם לערער על החלטת המוסד לביטוח לאומי.

נמצא כי הקריטריונים לקביעת תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי אינם מפורסמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. כמו כן, הדרישה לבדיקת תושבות והליך הבדיקה עצמו הכולל אפשרות לביצוע חקירה אינם מצוינים באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי. גם האפשרות שמגיש התביעה יחויב למלא את טופס 6102 במקרים מסוימים ורשימת המסמכים שהוא יידרש להמציא אינם מצוינות בנוהל או בפרסום אחר של המוסד לביטוח לאומי. מגיש התביעה מקבל את המידע על עצם בדיקת התושבות ועל המסמכים שעליו להגיש, רק כאשר הוא מגיש את התביעה ומקבל את הדרישה של המוסד לביטוח לאומי. גם בשלב זה, המוסד לביטוח לאומי אינו מביא בפני מגיש התביעה את הקריטריונים לקביעת תושבות שעל פיהם צפויה להיבחן תביעתו. ^{xx}

⁸⁸ בשלושה הליכים נמצא כי המוסד לביטוח לאומי הכיר בתושבות של המבקש לאחר הגשת התביעה, אולם העיכוב בקבלת החלטה לא היה באשמת המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי בדיקת מעמדו של אדם כתושב לעניין חוק הביטוח הלאומי, נעשית לכל מבוטח באופן אישי בהתאם למעמדו במשרד הפנים, למקום מגוריו, לעיסוקיו ולמצבו המשפחתי, ומטרתה לבחון אם הזיקה שמקיים אותו אדם לישראל היא יציבה מהותית וקבועה. בהתאם לנתונים אלו, מתקבלת החלטה פרטנית בעניין הליך הטיפול בבדיקת הבקשה. כמו כן, המוסד לביטוח לאומי מחזיק בעמדה חד-משמעית שאסור לפרסם לציבור הרחב פירוט של הכללים והקריטריונים, שעל בסיסם הוא בודק תושבות. הנימוק לאיסור הוא שפרסום הקריטריונים יאפשר למגיש הבקשות להתאים את עצמם לקריטריונים שקבע המוסד, וכך לא יוכל המוסד להגיע לחקר האמת לגבי השאלה מהו מרכז חייו של אדם.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד לביטוח לאומי כי הוראות החוק האמורות מחייבות אותו לפרסם הנחיות שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, כדי שהציבור יוכל לעמוד על זכויותיו. כמו כן, גם אם בדיקת התושבות היא פרטנית לכל מבוטח והליך קבלת ההחלטה הוא שונה ממקרה למקרה, עקרונות הבדיקה - הקריטריונים שלפיהם נבחנת הבקשה - ושלבי בדיקה אפשריים ניתנים לפרסום לרבות המסמכים שאותם יש להגיש כדי שהמבוטח יוכל להוכיח כי יש לו זיקה קבועה לישראל. מהלך כזה יקצר וייעל את תהליך בדיקת התושבות.

על המוסד לביטוח לאומי לפרסם בהקדם את ההנחיות המינהליות שלפיהן מבוצעת בדיקת התושבות ואת שלבי ההליך, לרבות האפשרות כי תתבצע חקירה, ואת רשימת המסמכים שיידרש מגיש הבקשה להגיש. פרסום זה יאפשר למגיש הבקשה למצות את זכויותיו וכן יאפשר לבתי המשפט לבקר את החלטות המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי השיב בינואר 2019 כאמור כי הנהלת המוסד אימצה את ממצאי הדוח ואת ההמלצות המתבקשות כדי לטפל בכשלים שנחשפו במהלך תהליך הבדיקה, ובכוונתו להטמיע לאלתר את הנדרש כדי להסדיר את התנהלותו השוטפת בהתאם להמלצות טיוטת הדוח.

חקירות שמבצע המוסד לביטוח לאומי באמצעות מיקור חוץ לצורך קביעת תושבות

בהתאם לסעיפים 146(ב) ו-383 לחוק הביטוח הלאומי, בסמכות המוסד לביטוח לאומי לחקור ולדרוש שיוצגו בפניו מסמכים בכל עניין הקשור לתביעה שהוגשה או לתשלום גמלה. סעיף 146(ב) לחוק הביטוח הלאומי קובע: "מי שהסמיכו המוסד לכך רשאי להיכנס בכל עת סבירה לביתו של מבוטח התובע גמלה, או שקיבל גמלה, לפי פרק זה, כדי לחקור בכל ענין הכרוך בקבלת הגמלה". סעיף 383 לחוק הביטוח הלאומי מוסיף: "א) מי שהסמיכו לכך המוסד רשאי להיכנס, בכל עת סבירה, לכל מקום שיש לו יסוד להניח שעובד בו אדם כעובד עצמאי או שמועבד בו עובד, או לשם חקירה בקשר לתביעה או לתשלום גמלה, ובלבד שלא יהא רשאי להיכנס בכוח למקום מגורים לשם חקירה כאמור אלא על פי צו מאת שופט בית משפט השלום. (ב) מי שהוסמך כאמור בסעיף קטן (א) רשאי לדרוש כי יוצג בפניו כל פנקס או מסמך אחר בדבר האנשים העובדים באותו מקום, הן כעובדים והן כעובדים עצמאיים, ולחקור כל אדם בכל ענין הנוגע לחוק זה, ובלבד שלא יידרש אדם לתת תשובה או עדות העלולות להפיל. (ג) הוראות סעיף זה אינן באות לגרוע מהוראות סעיף 146".

המוסד לביטוח לאומי מסתייע בחקירות שהוא עורך במיקור חוץ, בין השאר לצורך קבלת החלטות האם להכיר בתושבי מזרח ירושלים כתושבים לעניין חוק הביטוח הלאומי. על פי מסמכי המוסד, חקירות בשכונות הנמצאות בתחומה המוניציפלי של ירושלים מבוצעות על פי רוב על ידי חוקרים שהם עובדי⁸⁹. חקירות בשכונות שמחוץ לתחום זה ובשכונות בתוך התחום שיש מניעה ביטחונית לעובדי המוסד לביטוח לאומי להיכנס אליהן, מבוצעות באמצעות מיקור חוץ - על ידי חוקרים פרטיים, המועסקים בחברות חקירה פרטיות. ההבחנה בין שכונות שבתחום המוניציפלי של ירושלים לשכונות שמחוץ לו נעוצה בסיבה ביטחונית.

⁸⁹ למעט שכונות בתחום המוניציפלי של העיר ירושלים שיש מניעה ביטחונית להיכנס אליהן, ובכלל זה השכונות שנמצאות מעבר לגדר ההפרדה.

בסניף מזרח ירושלים של המוסד לביטוח לאומי מועסקים שישה חוקרים פרטיים עובדי המוסד לביטוח לאומי (לרבות מנהל יחידת החקירות), כולם דוברי השפה הערבית, הכפופים מקצועית לאגף החקירות במינהל גבייה, ביטוח וחקירות (להלן - אגף החקירות). נוסף על כך, התקשר המוסד לביטוח לאומי עם שלוש חברות חקירה פרטיות שנבחרו במכרז שפרסם אגף החקירות לאספקת שירותי חקירות ב-2015 (להלן - המכרז לאספקת שירותי חקירה).

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2014-2017 נפתחו בלשכת מזרח ירושלים, כ-2,400 חקירות בשנה בממוצע. בשנת 2017 נעשו 51% מהחקירות האלה (1,350 חקירות) על ידי חוקרים עובדי המוסד לביטוח לאומי ו-49% (1,315 חקירות) על ידי חוקרים שהם עובדי חברות פרטיות. עוד עלה מהנתונים כי שיעור החקירות שבוצעו בסניף מזרח ירושלים במיקור חוץ מתוך כלל החקירות שבוצעו בסניף עלה בשנים 2014-2017 מכ-28% לכ-49%, וסך כל החקירות שבוצעו עלה מ-2,490 ל-2,665.

משך זמן החקירות

בתנאי המכרז לאספקת שירותי חקירה, דרש המוסד לביטוח לאומי כתנאי סף להשתתפות במכרז, כי מטעם כל חברת חקירה פרטית שתיבחר יועמדו לרשותו צוות של ארבעה עובדים, כולם דוברי השפה הערבית, הכוללים מנהל פרויקט ושלושה חוקרים פרטיים. הסכם ההתקשרות עם כל אחת מהחברות קבע כי הוראות המכרז ונספחיו הם חלק בלתי נפרד מן ההסכם. עוד נקבע במכרז שהשירותים יינתנו בתחומי ירושלים, אזור עוטף ירושלים ושטחי יהודה ושומרון ומקבצי אוכלוסיות מוגדרות בישראל.

1. הביקורת העלתה כי כל אחת משלוש חברות החקירה הפרטיות שזכו במכרז מבצעת חקירות שהופנו אליה מלשכת מזרח ירושלים באמצעות חוקר פרטי אחד בלבד, וזאת בניגוד לתנאי הסף במכרז הדורש שלושה חוקרים. אי-קיום התנאי גורע במידה רבה מן התשומות שהתכוון המוסד לביטוח לאומי להפנות לביצוע החקירות, דבר העלול לפגוע בטיפול של המוסד לביטוח לאומי בניהול החקירות בעניינין של התביעות שהוגשו. כמו כן, יש בכך כדי לפגוע בשוויוניות של הליך המכרז שכן אפשר כי התנאי בעניין הצוות המקצועי שנדרשו המציעים להעמיד מנע התמודדות של מציעים אחרים.

2. בהתאם לתנאי המכרז, על חברת החקירות להעביר את תיק החקירה למוסד ככלל בתוך 30 יום ממועד קבלת הזמנת העבודה.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2014-2017 נמשכו כ-20% מהחקירות שבוצעו בשנים אלו (2,067 מתוך 9,580 חקירות) מעל 60 ימים, וכ-11% מהחקירות שבוצעו בשנים אלו (1,061 מתוך 9,580 חקירות) נמשכו מעל 90 ימים. עם זאת, המוסד לביטוח לאומי אינו דורש מחברות החקירה הפרטיות להעמיד לרשותו חוקרים רבים יותר בהתאם לתנאי שנקבע במכרז. חוקרי החברות הפרטיות רשאים לפי המכרז לפעול גם בתחומי העיר ירושלים, לפיכך העמדת חוקרים כמתחייב במכרז תוביל להקלה בעומס הכולל כפי שמשתקף מהנתונים על משך זמן החקירה, לרבות חקירות המבוצעות בתוך תחומי העיר ירושלים, שכאמור מבוצעות ברובן על ידי חוקרי המוסד לביטוח לאומי.

בתשובת אחת מחברות החקירה הפרטיות (להלן - חברה א') למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי אופי החקירות בסניף מזרח ירושלים מצריך התמקצעות והכרת השטח. לפיכך הוקצה לצורך החקירות חוקר אחד, המוכן לבצע את העבודה למרות הסכנות הכרוכות בה. חוקר זה התמקצע בביצוע החקירות ובהשגת המידע והוא נעזר על פי הצורך בחוקרי המשרד האחרים. לדבריה, אופייה המסוכן של העבודה מצריך פרט למיומנות ודבקות במשימה גם יכולת עמידה בלחצים ובאיומים, ולא קל למצוא חוקרים המסוגלים לעבוד בתנאים אלו.

בתשובת חברת חקירות פרטית נוספת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי היא הציגה את מצבת החוקרים שברשותה לפי תנאי המכרז, ולאחר הזכייה במכרז לא ראתה כל צורך להעסיק

יותר מאשר עובד אחד ותיק ומנוסה לנוכח כמות העבודה המסופקת לה; מעת לעת בשל אילוצים נקודתיים שולב בביצוע החקירות גם חוקר נוסף. לדבריה, העבודה במזרח ירושלים ובשטחי הרשות הפלסטינית מורכבת מאוד וכרוכה בסיכון אישי גבוה ולכן קיים קושי רב להכשיר ולשמר חוקרים טובים בתחום, אולם אם היה צורך ממשי, היא הייתה עושה זאת.

בתשובת חברת חקירות פרטית שלישית למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 נמסר כי היא עומדת בתנאי המכרז ובהתאם לחוק, וכי היא תלמד את הערות הביקורת ותשפר היכן שנדרש.

על המוסד לביטוח הלאומי לנצל את כל התשומות האפשריות העומדות לרשותו מכוח המכרז לאספקת שירותי חקירה, לרבות דרישה מחברות החקירה הפרטיות לעמוד בתנאי המכרז ולהעמיד את כוח האדם כמתחייב מהמכרז. כך תקוצר תקופת ההמתנה הממושכת של תושבי מזרח ירושלים לממצאי החקירות ולקבלת החלטה בבקשות תושבות. בקשות המשפיעות במידה רבה על חייהם של הפונים שכן עניינם זכאות לביטוח בריאות ולזכויות סוציאליות.

קבלת החלטות במוסד לביטוח לאומי על סמך ממצאי החקירות

חובתה של רשות מינהלית לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה, היא חלק מחובתה לנהוג בהגינות ובסבירות⁹⁰.

1. במסגרת המכרז לאספקת שירותי חקירה קבע המוסד לביטוח לאומי כי בסיום של כל חקירה תכין חברת החקירות את "תיק החקירה", ובו: "א. תיאור מילולי מפורט של ממצאי החקירה וסיכום מודפס. ב. צילומים רלוונטיים שבוצעו במהלך עבודת החקירה. ג. הקלטות של כל השיחות שיבוצעו עם עדים פוטנציאליים. ד. קלטת שמע המתעדת את ההקלטות שבוצעו במהלך החקירה. ה. שרטוטים של אזור האירוע. ו. סרטים רלוונטיים שצולמו במהלך החקירה. ז. תמלול ההקלטות כולל תרגום מערבית לעברית... ח. מסמכים ותצהירים רלוונטיים ככל שניתן". עוד נקבע במכרז כי ממצאי תיק החקירה ישמשו את המוסד בקבלת החלטה לגבי התביעה שהוגשה, וכי תיק החקירה יוגש למוסד לביטוח לאומי עד 30 יום ממועד קבלת ההזמנה מהמוסד.

2. דוח החקירה שמעבירה חברת החקירה למוסד לביטוח לאומי כולל: נושא הבדיקה; הממצאים שעלו מביקור בכתובת שנתן מבקש הגמלה, העדויות שנגבו והתצלומים שנערכו; סיכום החקירה. אחרי שמנהל תחום החקירות בסניף קורא את דוח החקירה הוא לעיתים מבקש השלמות חקירה מהחברה, כגון חקירת אדם נוסף או בירור בנוגע לכנס נוסף הנמצא בבעלות מגיש התביעה.

מנהל תחום חקירות בסניף מזרח ירושלים במוסד לביטוח לאומי מסר למשרד מבקר המדינה כי ככלל המוסד לביטוח לאומי אינו דורש מחברות החקירה להעביר לו סרטים וקלטות שמע של החקירות שהן מבצעות וכי הם נשמרים במאגרי חברות החקירה. עם זאת, יש מקרים שבהם הוא או פקיד התביעות או הלשכה המשפטית דורשים לקבל סרטים וקלטות שמע של החקירות, וחברות החקירה מעבירות אותם.

עוד עלה, כי המוסד לביטוח לאומי אינו מקפיד לקבל מחברות החקירה תמלולי הקלטות, כנדרש על פי המכרז: בהנחיה המקצועית של המוסד לביטוח לאומי למנהלי תחום חקירות במוסד בנוגע לעבודה עם חברות החקירה הפרטיות מינואר 2016 נקבע, ש"ככלל הזמנת תמלולים תעשה ע"י הלשכה המשפטית בתיקים שנמצאים בדיון משפטי ויש צורך בתמלולים". מנהל אגף חקירות אף כתב לחברות החקירה הפרטיות באוגוסט 2016: "רק כשמגיע ההליך המשפטי ורק כשנמצא הצורך להביא בפני בית הדין את תוצאות החקירה החיצונית, מוזמן תמלול החקירה מהחברה. בשלב זה מתגלים הרבה פעמים דברים שלא הופיעו בסיכום החקירה".

⁹⁰ ע"א 11711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון (פורסם במאגר מחושב, 2.6.04).

3. לעיתים קיים פער בין דוח החקירה של החוקר הפרטי לבין ההקלטה שנערכה בערבית ותמלול החקירה בעברית. פער זה משפיע על ההחלטה בדבר ההכרה בתושבות לגבי התובע, ואפשר ללמוד עליו משני פסקי דין שהתקבלו בשנים האחרונות:

א. בפסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים מ-2016⁹¹ צוין כי: "מתמלול החקירה כמו גם מעדות החוקר בבית הדין התברר כי נפלו בחקירה פגמים חמורים..... ואם לא די בכך מתברר כי לא כל פעולות החקירה מתועדות כנדרש... וקריאת התמליל במלואו תלמד כי מרבית האמור בו עולה בקנה אחד עם גרסת התובעים עצמם". בית הדין הוסיף כי "יש לקוות כי התנהלות המוסד, ובפרט החוקר, בכל הנוגע לעניינם של התובעים תיבדק לעומקה... שכן בסופו של יום ממצאי חקירה פגומה יובילו את פקיד התביעות לקבל החלטה שגויה מן היסוד, כפי שקרה כאן".

ב. בפסק דין נוסף שניתן ב-2017 בבית הדין לעררים הפועל מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952⁹² נקבע בעניין ממצאי חקירה שביצעה אחת מחברות החקירה הפרטיות עבור המוסד לביטוח לאומי, ואשר שימשה את רשות האוכלוסין בהחלטתה בנוגע להכרה במעמד תושבות, כי: "באשר לחקירת המוסד לביטוח לאומי... מתקשה אני ליתן משקל רב לחקירה מכמה טעמים... בנוסף, מעיון במסקנות החקירה אל מול תמלול הקלטת... עולים אי דיוקים". בעקבות קביעה זו ומטעמים נוספים התקבל הערר.

מפסקי הדין האמורים וממכתבו האמור של מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, עולה כי אי-קבלת סדטים וקלטות שמע חשובים פוגעת בתשתית הראייתית, שעליה נשענת החלטת מחלקת תושבות בשאלה אם להכיר במעמד של תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי. ליקוי זה משפיע הלכה למעשה על זכאותם של תושבי מזרח ירושלים לביטוח בריאות ולזכויות סוציאליות. פערים אלו משפיעים גם על החלטת רשות האוכלוסין בדבר ההכרה במעמדם של תושבי מזרח ירושלים.

מן הביקורת עולה שככלל מחלקת תושבות במוסד לביטוח לאומי מגבשת ומקבלת את החלטתה בדבר מעמד התושבות של תושבי מזרח ירושלים בהסתמכה על פעולות החקירה של חברות החקירה הפרטיות ועל ממצאיהן, בלי שיש בידיה כלל התשתית הראייתית הנדרשת, למעט כאמור כאשר נפתח הליך משפטי.

בתשובת חברה א' למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי ככלל אין חקירה המיועדת למוסד לביטוח לאומי היוצאת מהמשרד בטרם עברה בדיקה קפדנית של מנהל המשרד. בדיקה זו כוללת תחקור החוקר, בחינת הטייטה שערך במהלך החקירה ואימות הנכתב בדוח לאור הקלטת החקירות.

על המוסד לביטוח לאומי לחולל שינוי יסודי בהליכי הבחינה והבקרה שהוא מקיים בנוגע לממצאי החקירה של חברות החקירה הפרטיות, כחלק מחובתו כרשות מינהלית לנהוג בהגינות ובסבירות ולבסס את החלטותיו על תשתית עובדתית ראויה. כמו כן, עליו לעגן את ההליכים שהוא מחויב לקיים בתחום זה בנוהל בקרה סדור.

91 בי"ל (י-י) 11-09-6105 מונא סאלם נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.16).

92 פסק דין שניתן ביום 29.8.17 בבית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בערר שדן בין השאר גם בממצאי חקירה שבוצעה על ידי המוסד לביטוח לאומי - ערר (י-י) 15-3855-נב. ואח' נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה.

היעדר אמצעי פיקוח ובקרה ראויים על החקירות

בבסיס חובת החקירה המוטלת על המוסד לביטוח לאומי, כמי שאמון על ניתוב כספי ציבור המיועדים להבטחת הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיית הזכאים כדן, עומדת החובה לפעול לחקר האמת באמצעות ניהול הליכי חקירה ראויים וממצים, שאינם פוגעים בזכויות הפרט ובאמון הציבור.⁹³ בפסיקה הודגש כי הסתייעות באחר כדן מותרת רק אם הרשות שומרת בידיה את הסמכות לקבוע את המדיניות ואת אמות המידה לביצועה, ובאפשרותה לפקח בעילות על הגוף החיצוני.⁹⁴

ביוני 2017 פסק בג"ץ בעתירה שהוגשה נגד החלטת בית הדין הארצי לעבודה⁹⁵. במסגרת העתירה הגיש היועץ המשפטי לממשלה לבית הדין את עמדתו⁹⁶ בעניין זהות הגורם המבצע חקירה, בהקשר של סמכות המוסד לביטוח לאומי לערוך מעקב סמוי אחר נפגע המתדיין לפני ועדת העררים: "נקודת המוצא היא כי על רשות שלטונית לפעול מול האזרח מכוח הסמכויות השלטוניות הנתונות לה באמצעות עובדיה, וכי לא ראוי שתפעל מול האזרח באמצעות גורמים פרטיים. והדברים נכונים ביתר שאת, מקום בו הפעלת הסמכות וביצוע פעולות לצורך כך, מעלים חשש לפגיעה בזכויות יסוד, ובהן פגיעה בחירות, בכבוד, בפרטיות ובקניין... מבלי לגרוע מן האמור, סבורנו, כי בנסיבות המתאימות ובמקרים חריגים, בשים לב למהות הסמכות ולתכליתה, וככל שהפעולות אותן מתבקש לבצע החוקר הפרטי במסגרת זו אינן עולות כדי פגיעה של ממש בזכות יסוד ומצומצמות לביצוע תפקיד טכני גרידא, שאינו כרוך בהפעלת שיקול דעת מהותי - יתכן כי בהתאם לעקרונות שנמנו לעיל ניתן יהיה לבצע בדיקה עובדתית בידי חוקרים פרטיים; ובלבד שגם במקרים אלו יובטח על ידי הרשות השלטונית כי החוקרים הפרטיים יפעלו בהתאם להוראות הדין... הנ"ל יבוצע בכפוף להפעלת אמצעי פיקוח מתאימים הן על ידי הרשות השלטונית והן על ידי המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושרותי שמירה שבמשרד המשפטים".

במכרז לאספקת שירותי חקירות נקבע כי המוסד או כל גורם שהסמיך לצורך כך, רשאי בכל עת במהלך תקופת ההתקשרות לבדוק את איכות אספקת השירותים, את תהליכי העבודה ואת צוות אספקת השירות, ובכלל זאת את התאמת הצוות לדרישות המכרז.

1. חברת חקירות פרטית שהועסקה על ידי המוסד לביטוח לאומי - חברה א' - ביצעה באמצעות חוקר אחד כ-55% (734 חקירות) מכלל החקירות שביצעו חברות החקירה הפרטיות ב-2017. בפסק דין מ-2016, הצביע בית הדין האזורי לעבודה בירושלים על פגמים חמורים שנפלו בחקירה שביצע החוקר מחברה א' ושהחלה בשלהי שנת 2010⁹⁷: "מתמלול החקירה כמו גם מעדות החוקר בבית הדין התברר כי נפלו בחקירה פגמים חמורים... הפגם החמור והמקומם מכולם הוא זה של תשאול קטינים ללא נוכחותו של אדם בגיר (מטעמים). זאת תוך ניסיון חמור ל'משוך אותם בלשונם' באמצעות 'תחבולת חקירה' פסולה מעיקרה בה אומר החוקר לקטין, כי דבריו סותרים את דברי אמו, על אף שאין בדבר אמת". בהמשך הוסיף בית הדין: "החוקר הבהיר בעדותו בבית הדין כי דעתו התגבשה ונעלה עובר לתחילת החקירה... מצב דברים זה הוביל בענייננו את החוקר לסרב בכל תוקף להאמין לדברי התובעים ובני משפחתם וגם כאשר נמצאו שלל 'אותות אמת'; לפסול כל ראיה 'מפריעה'... בדומה בחר החוקר שלא לאסוף ראיות חשובות ושלא לחקור את הגורמים הרלבנטיים... ואם לא די בכך מתברר כי לא כל פעולות החקירה מתועדות כנדרש... וכי החוקר מהלך על נחקרים אימים... קריאת התמליל במלואו תלמד כי מרבית האמור בו עולה בקנה אחד עם גרסת התובעים עצמם". בית הדין הוסיף כי "יש לקוות כי התנהלות המוסד, ובפרט החוקר, בכל הנוגע לעניינם של התובעים תיבדק

93 בי"ל (י-ם) 6105-09-11 מונא סאלם נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.16).

94 בג"ץ 4884/00 עמותת תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (פורסם במאגר ממוחשב, 2.6.04).

95 בג"ץ 5826-14 אורן אליהו נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.17).

96 "עמדת המדינה - היועץ המשפטי לממשלה" שהוגשה במסגרת בג"ץ 5826/14 אורן אליהו נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח' (5.5.16).

97 בי"ל (י-ם) 6105-09-11 מונא סאלם נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.16).

לעומקה.. שכן בסופו של יום ממצאי חקירה פגומה יובילו את פקיד התביעות לקבל החלטה שגויה מן היסוד, כפי שקרה כאן".

בעקבות פסק הדין, באוגוסט 2016 שלח מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי לשלוש חברות החקירה, ובהן חברה א', מכתב לצורך הפקת לקחים. במכתב צוין כי בית הדין הצביע על פגמים ש"נגעו לאופן החקירה שהתבצעה על ידי חוקר החברה, לליקויים בתמליל החקירה... הפגם החמור ביותר הוא תשאול קטינים ללא נוכחות מבוגר", וכן "הערות נוקבות העיר בית הדין לגבי תחבולות חקירה ספק לגיטימיות, התבטאויות קשות וחריגות ואף איומים בוטים". מנהל אגף החקירות גם ציין כי "רק כשמגיע ההליך המשפטי ורק כשנמצא הצורך להביא בפני בית הדין את תוצאות החקירה החיצונית, מוזמן תמליל החקירה מהחברה, בשלב זה מתגלים הרבה פעמים דברים שלא הופיעו בסיכום החקירה. **זהו מצב שהדעת והמינהל התקין אינם יכולים להסכים עמו** (ההדגשה במקור); ... נמסר לי... כי לאורך השנים התקיימו מספר רב של ישיבות עם אנשי הלשכה המשפטית שבהן נדרשתם כי החקירות ינוהלו ללא דעות מוקדמות, שהן ינוהלו באופן הגון, ללא חקירת קטינים, ועל פי כללי חקירה תקינים. כמו כן נדרשתם בין השאר כי מנהל החברה יקח אחריות על החוקרים שלו. ועוד כי סיכום החקירה יכתב לאחר שמנהל החברה ישמע את התמליל או ידע מה נאמר בהקלטות, על מנת שהסיכום יהיה מדויק ומגובה. **המקרה הנוכחי מלמד כי ככל הנראה הדברים לא מתנהלים כך ואנו עומדים על כך - שכך יתנהלו**" (ההדגשה במקור).

במכתב נוסף שהעבירה מנהלת הלשכה המשפטית במחוז ירושלים לחברה א' מספטמבר 2016, היא ציינה בנוגע לפסק הדין האמור כי "סיכום חקירה שאינו מציג את מכלול פעולות החקירה והממצאים ואינו מגובה במלואו בראיות אובייקטיביות כמו צילומים והקלטות: נושא זה חוזר ועולה בכל הזדמנות. סיכום החקירה אמור לפרט את כל פעולות החקירה, גם כאלה שמהן עולה תמונה סותרת וכן חשוב שכל האמור בו יהיה מגובה בהקלטה או בראיות אובייקטיביות כמו צילומים וכד'. לא יעלה על הדעת שבעת עריכת התמליל, בשלב מאוחר למדי, מסתבר שאמרות מסוימות לא הוקלטו, מכל סיבה, או בהקלטה משתמעת מהן משמעות אחרת, או שיש בהקלטה גם אמרות אחרות סותרות".

בתשובת חברה א' למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי הנושא טופל בחומרה וננקטו הצעדים האלה: ריענון הנחיות, הדרכת החוקרים וחיזוד הנחיות לעניין שיחה עם קטינים. חברה א' הוסיפה כי הביקורת על איכות החקירות נעשית באופן שוטף וצמוד על ידי ראש הצוות מנהל המשרד וכי מלבד הדוגמאות המובאות בדוח, היא ביצעה במהלך השנים אלפי חקירות עבור המוסד לביטוח לאומי, ללא דעה קדומה או משוא פנים.

2. מנהל אגף חקירות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 כי עבודת החוקרים הפרטיים שנעשית עבור אגף החקירות עוברת בקרה שוטפת עם מסירתה; במהלך העבודה חוקרי המוסד נמצאים ככל שנדרש בקשר שוטף עם החוקרים הפרטיים או עם מנהליהם; עם קבלת ממצאי החקירה של החוקרים הפרטיים ותוצריה (לאחר בדיקת מנהלי החברות וחתימה על קיום הבדיקה), הם נבדקים הן על ידי מנהל תחום חקירות והפקיד המטפל בתביעה והן על ידי הלשכה המשפטית כאשר התיק מגיע להליכים משפטיים. במקרים חריגים נערכים גם בירורים פרטיים.

נמצא כי אף שנדרשים פיקוח ובקרה מוגברים בשל הוצאת החקירות למיקור חוץ ולאור פסיקת בג"ץ שהעלתה בעיות מהותיות בעבודת אחת מחברות החקירה הפרטיות, לא נקט המוסד לביטוח לאומי אמצעי פיקוח מספקים ופעולות בקרה יזומות כדי לוודא כי נהליו נאכפים וכי החקירות מתנהלות מתוך שמירה על כללי המינהל התקין. בין היתר, לא נבדק שאין ממצאים בתיק החקירה הסותרים את דוח סיכום החקירה, שהחקירות נוהלו ללא דעות מוקדמות ובאופן הגון, ללא חקירת קטינים, ועל פי כללי חקירה תקינים. כמו כן, כאמור, מנהל תחום החקירות אף אינו דורש לקבל לידי את כלל ממצאי החקירה, וממילא הפיקוח והבקרה שהוא מבצע לוקים בחסר. xxi

על מנהל אגף החקירות במוסד לביטוח לאומי לקיים אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על החקירות שמבצעות חברות החקירה, בהתאם לתוכנית פיקוח סדורה, לנוכח העובדה שפעולות החקירה עלולות להסב פגיעה ממשית לזכויות יסוד של הנחקר, ובהן הזכות לפרטיות, לכבוד ולקניין.

היעדר פיקוח ובקרה לתנאי אבטחת המידע השמור בידי חברות החקירה הפרטיות

הזכות לפרטיות היא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אף הוקנה לה מעמד חוקתי, ובו נקבע: "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו"⁹⁸. לפי חוק יסוד זה, כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות המעוגנות בו⁹⁹, ומוטלת על המדינה החובה להגשים את הזכויות החוקתיות לכבוד ולפרטיות¹⁰⁰. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), מגדיר מהי פגיעה בפרטיותו של אדם, ובכלל זה הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייניו הפרטיים של אדם¹⁰¹.

1. במכרז לאספקת שירותי חקירה נקבע כי כל חומרי החקירה - "בכתב וקלטות ומוצגים", יישמרו בידי חברות החקירה עשר שנים לפחות, ויוצגו למוסד לביטוח לאומי על פי דרישה. במסגרת ההסכם שנחתם עם חברות החקירה הפרטיות נקבעו הוראות כלליות בדבר שמירת סודיות ואבטחת מידע. בכלל זה נקבע כי על חברות החקירה הפרטיות לפעול כמתחייב מחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו, ומכל חוק אחר הנוגע לשמירתו וסודיותו של המידע שימצא ברשותן. נוסף על כך חתמו חברות החקירה הפרטיות על התחייבות לשמירת סודיות הכוללת, בין השאר, התחייבות לשמור על סודיות גמורה ומוחלטת של המידע (נתונים, מסמכים ודוחות), לנקוט אמצעי זהירות קפדניים ולעשות כל הדרוש מן הבחינות הביטחוניות, הביטחוניות והנוהליות כדי לקיים התחייבות זו.

במכרז לאספקת שירותי חקירה נקבע כי "הזוכה [חברות החקירה] מתחייב שהוא וקבלני המשנה שלו יקיימו את כל ההוראות שיימסרו לו על ידי אגף הביטחון של המוסד"; "נוהלי אבטחת המידע יהיו לפי הנהוג במוסד, וכן בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתקנות שהוצאו לפיו. מבלי לפגוע מכלליות האמור לעיל, הזוכה מתחייב לבצע את כל דרישות קצין הביטחון של המוסד בנושא אבטחת מידע, כפי שתהיינה מעת לעת".

בהסכם ההתקשרות עם חברות החקירה נקבע כי "הספק מתחייב לפעול על פי הנחיות המוסד כמוגדר בסעיף 0.12 במפרט בכל הקשור לשמירת סודיות, ובכלל זה להסדרת הבטחת המידע ונוהלי הגישה למידע, לאיסוף, לסימון, לאימות ולעיבוד נתונים".

נמצא כי המוסד לביטוח לאומי לא העביר לחברות החקירה הפרטיות הנחיה או נוהל, בנוגע לאבטחת המידע ולנוהלי הגישה למידע, לאיסוף, לסימונו, לאימותו ולעיבוד נתונים.

2. בנספח למכרז לאספקת שירותי חקירות, שעניינו התחייבות המציע לשמירה ולקיום של נוהלי הביטחון של המוסד לביטוח לאומי, נקבע כי על חברות החקירה הפרטיות "לאפשר לנציג אגף הביטחון במוסד וכל מי שהוסמך על ידו לבצע, מעת לעת, ביקורת לבדיקת קיום הנהלים על ידינו ולשתף איתו פעולה באופן מלא".

הביקורת העלתה כי בשנים 2014-2017 לא נקט המוסד לביטוח לאומי שום פעולות פיקוח ובקרה על קיום נוהלי אבטחת המידע על ידי חברות החקירה הפרטיות, הכולל מידע פרטי המוגן על פי

98 סעיף 7(א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

99 שם, סעיף 11.

100 בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 10.5.04).

101 סעיף 2 (7) וסעיף 2 (9) לחוק הגנת הפרטיות.

חוק הגנת הפרטיות, ובכלל זה לא ערך ביקורות במשרדי החברות ולא הקפיד על דרישת מסמכים.
xxii

על המוסד לביטוח לאומי להסדיר הליכי פיקוח ובקרה נאותים בכל הנוגע לאבטחת המידע הנשמר בחברות החקירה הפרטיות. הדבר חשוב במיוחד לנוכח טיבו ואופיו הייחודי של המידע הנאסף במסגרת החקירות באמצעות חברות החקירה הפרטיות, שאי-אבטחתו הנאותה, עלולה להיות כרוכה בפגיעה בזכות היסוד החוקתית לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

כאמור, בתשובת המוסד לביטוח לאומי נמסר לגבי כלל ממצאי הביקורת כי הנהלת הביטוח הלאומי אימצה את הממצאים ואת ההמלצות המתבקשות כדי לטפל בכשלים שנחשפו במהלך תהליך הבדיקה, וכי בכוונתו להטמיע לאלתר את הנדרש כדי להסדיר את ההתנהלות השוטפת בהתאם להמלצות.

סיכום

תושבי מזרח ירושלים, שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים קודם שהוקמה מדינת ישראל, זכאים כתושבי קבע, לקבל שירותים מרשות האוכלוסין וההגירה ומהמוסד לביטוח לאומי ביעילות, בשקיפות ובזמן סביר, למען מיצוי זכויותיהם בנושא מעמדם האזרחי ומיצוי זכויותיהם הסוציאליות, ובכללן ביטוח בריאות.

דוח זה מלמד על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. גמקום גיבוש מדיניות סדורה, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, נבנתה מעין מדיניות ממשלתית באמצעות החלטות נקודתיות שהתקבלו אד-הוק, בהתייחס לסוגיה מסוימת, שליבונוה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות בעתירות שהגישו תושבי מזרח ירושלים כדי לממש את זכויותיהם. אופן פעולה זה פוגע לעיתים קשות ביכולתם של תושבי מזרח ירושלים למצות את זכויותיהם כתושבי קבע.

ממצאי הביקורת העלו כי השירות שרשות האוכלוסין נתנה לתושבי מזרח ירושלים נחות בהרבה מזה המוענק לאזרחים ביתר חלקי הארץ, ועולה חשש כי הרשות לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים: לא פעלה בשקיפות לפרסום שינויים במדיניותה; לא גיבשה נהלים למימוש הזכות לאזרחות לפי סעיף 4 לחוק האזרחות; לא הנגישה שירותים מקוונים בשפה הערבית; לא פעלה בנחישות לקיצור זמני המתנה הארוכים לקבלת תור לשירותי מרשם ולקבלת מעמד; הרשות כשלה בקיצור משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד ובפרט הטיפול בבקשות להתאזרחות שהיו בלתי סבירים לחלוטין. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים, ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות לפתרון הבעיה, עלול להתפרש בקרב תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. מאז תחילת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי, החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו. על הרשות לפעול בעניין זה ביתר שאת, שכן פערים אלו משקפים כשל בעבודתה בכל הנוגע לטיפול בבקשות להתאזרחות ופוגעים באמון הציבור בה.

המוסד לביטוח לאומי, נדרש ככל רשות מינהלית להפעיל את סמכויותיו באופן שהשירות ינתן במהירות הראויה. הליך קביעת מעמד התושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי הוא חיוני ובסיסי לקבלת ביטוח בריאות וזכויות סוציאליות. ממצאי הביקורת העלו כי בכל הנוגע לתושבי מזרח ירושלים הליך זה אינו מתבצע בשקיפות המחויבת ובמהירות הראויה, באופן הפוגע באפשרות למיצוי זכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים. המוסד לביטוח לאומי אינו מפעיל אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על פעולות החקירה שמבוצעות בחברות החקירה הפרטיות, שעלולות להסב פגיעה ממשית בזכויות יסוד של נחקר (פרטיות, כבוד וקניין) וכן הוא אינו מפקח על אבטחת המידע הנשמר בחברות אלו; אי-אבטחתו הנאותה של המידע כרוכה בפגיעה בזכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

על הממשלה בכלל, ועל שר הפנים בפרט, לגבש מדיניות כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. על שר הפנים להביא לפני הממשלה הצעה למדיניות זו שתגובש על בסיס עבודת מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטוח לאומי, ותכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. על מנכ"ל רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ביתר שאת להענקת שירות יעיל ואיכותי לתושבי מזרח ירושלים, כפי שניתן לאזרחי ישראל. על המוסד לביטוח לאומי לנקוט את הפעולות הנדרשות כך שהטיפול בתביעות הכרוכות בקביעת תושבות יינתן באופן מיטבי ובמהירות הראויה, אגב הבטחת זכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

i	בשכונות מזרח ירושלים מתגוררים כ-319,000 תושבים, שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים, וכ-97% מתושביה הערבים של ירושלים. כ-22,000 מתושבים אלה הם אזרחים, כ-294,000 תושבי קבע, וכ-3,000 תושבים ארעיים.
ii	ההכרה במעמד תושבות קבע מקנה מגוון של זכויות חשובות, כמו הזכות לחיי משפחה והזכות לחופש תנועה, וכן זכויות בתחום החברתי-כלכלי, כמו הזכות לביטוח ולטיפול רפואיים והזכות לביטחון סוציאלי.
iii	לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. באין מדיניות כאמור נאלצו תושבי מזרח ירושלים לפנות לערכאות משפטיות כדי לממש את זכותם לקבל מעמד אזרחי וזכויות נוספות.
iv	ריבוי פסיקות בתני המשפט והשינויים בנהלים של רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי מלמדים כי החלטות בנושא מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים מתקבלות אד-הוק בנוגע לסוגיות שליבון נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות.
v	תושבי מזרח ירושלים נאלצים לפנות לערכאות שיפוטיות כדי לממש את זכויותיהם, והדבר פוגע באפשרות שלהם למצות את זכויותיהם כתושבי קבע, וכמי שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים לפני שהוקמה מדינת ישראל.
vi	המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לא עיגנו בנוהליהם ולא פרסמו בציבור את השינויים במדיניותם לעניין תושבי השטח המיוחד ולעניין השבת הרישיון לשיבת קבע, וקיימת אפשרות סבירה שמחוסר הידעה לא פעלו תושבי מזרח ירושלים למיצוי זכויותיהם.
vii	כל עוד רשות האוכלוסין אינה קובעת תנאים ודרישות להגשת בקשות לפי סעיף 4א וכללים להליך הטיפול בהן, נמנעת מתושבי מזרח ירושלים אפשרות סבירה להגיש בקשות מכוח סעיף זה בחוק, והוא נותר כאות מתה.
viii	רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ איפשרה רשות האוכלוסין מתן שירות לתושבי מזרח ירושלים גם בלשכות אחרות בעניין אחד בלבד - חידוש תעודות מעבר ביומטריות, ואילו השירות בנושאים אחרים ניתן רק בלשכת מזרח ירושלים.
ix	השפה הערבית בעלת מעמד מיוחד במדינה בשל היותה שפתו של המיעוט הגדול בה. חשוב שהשירותים שמציעים משרדי הממשלה באתרי האינטרנט יינתנו גם בשפה זו כדי להבטיח שוויון, לספק שירותים ראויים ולהקל את הגישה לרשויות המדינה.
x	שירותים מקוונים והמידע בעניינים אינם ניתנים במלואם בערבית באתר השירותים והמידע הממשלתי. מצב זה פוגע בזכותו של חלק מהציבור במזרח העיר לקבל שירותים מרשות האוכלוסין ולמצות את זכויותיו, ולעיתים אף מייקר את השירות עבורם.
xi	תושב מזרח ירושלים נדרש להמתין כשנתיים וחצי עד למועד שבו יוכל להגיש את בקשתו לקבל אזרחות ישראלית בלשכת האוכלוסין במזרח העיר.
xii	מי שביקש להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בארבע הלשכות הגדולות בניו ובאוקטובר 2018, זומן בתוך כחודש לכל היותר, ואילו תושב מזרח ירושלים נאלץ להמתין כמעט חצי שנה בממוצע. פער זה משקף אפליה במיניות התורים בין תושבי מזרח ירושלים למקבלי השירות בלשכות שנבדקו.
xiii	תנאי ההמתנה הקשים וזמני ההמתנה הארוכים בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בתקופת הביקורת אינם הולמים תנאים לקבלת שירות במדינה המקפידה על זכויותיהם של תושביה ואזרחיה.
xiv	משך זמן ההמתנה לקבלת שירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בבקשות למרשם ולדרכונים ארוך במידה ניכרת בהשוואה לארבע הלשכות הגדולות, אף שמספר מקבלי השירות בה נמוך בהשוואה ללשכות האחרות.
xv	במועד הביקורת היו אלפי בקשות של תושבי מזרח ירושלים לקבלת מעמד, רובן להתאזרחות, שהטיפול בהן טרם הסתיים, אף שהוגשו כמה שנים לפני כן. מצב זה משקף שיהוי בלתי סביר בטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות אלה, הפוגע במגישי הבקשות.
xvi	כמעט חמישית מהעובדים שהועסקו בלשכה במאי 2018 (10 מתוך 55 עובדים) לא היו דוברי ערבית. כאמור, שפתם העיקרית - ולעיתים היחידה - של תושבי מזרח ירושלים היא ערבית, ולפיכך יש חשיבות רבה למתן השירותים בערבית.
xvii	פעולות רשות האוכלוסין הביאו לשיפור במתן השירות לתושבי מזרח ירושלים, אולם הוא עדיין נחות בהרבה מהשירות הניתן לאזרחים ביתר חלקי הארץ. שינוי מהותי מחייב תוכנית מקיפה, ואין להסתפק בפתרון זמני לבעיות שצצות מפעם לפעם.
xviii	המוסד לביטוח לאומי מכיר באדם כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי רק אם כתובתו ומרכז חייו הם בשטחה של ישראל, ובנוגע למזרח ירושלים - בתוך גבולותיה המוניציפליים של העיר.
xix	כדי לשפר את השירות של המוסד לביטוח לאומי ולהגביר את אמון הציבור בו, יש מקום לנקוט פעולות שיבטיחו שטיפולו בתביעות הכרוכות בבדיקת תושבות של תושבי מזרח ירושלים יינתן במהירות הראויה וייתר הגשת תביעות בגין אי-קבלת החלטה על ידיו.
xx	הקריטריונים לקביעת תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי אינם מפורסמים באתר המרשתת של המוסד לביטוח לאומי. גם הדרישה לבדיקת תושבות והליך הבדיקה עצמו אינם מצוינים באתר.
xxi	אף שנדרשים פיקוח ובקרה מוגברים בשל הוצאת החקירות למיקור חוץ, לא נקט המוסד לביטוח לאומי אמצעי פיקוח מספקים ופעולות בקרה יזומות כדי לוודא כי נהליו נאכפים, וכי החקירות מתנהלות תוך שמירה על כללי המינהל התקין.
xxii	בשנים 2014 - 2017 לא נקט המוסד לביטוח לאומי שום פעולות לפיקוח ובקרה על קיום נוהלי אבטחת המידע על ידי חברות החקירה הפרטיות, הכולל מידע פרטי המוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.