

פעולות ביקורת

במחלקה לענייני קבורה שבמשרד לענייני דתות נבדקו בעיקר: פעולות המחלקה בתקופה מאפריל 1987 עד מאי 1989; אישורי המשרד להעלאת אגרות שירותים על מקימי מצבה; התאמתן של תקנות אגרות שירותים שהותקנו ב-1969 להסדרים שנקבעו בתקנות דמי קבורה ב-1976. במועצה הדתית ירושלים נבדקו ענייני חברה קדישא של המועצה.

במחלקה לרבנות שבמשרד נבדקו סדרי ניהולה של רשימת מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין.

נבדק השימוש שעושות עמותות "אל המעיין קרן חינוך למורשת יהדות ספרד" ו"המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח", בכספי המדינה. הביקורת נערכה במשרדי אל המעיין שבהם מבוצעות גם פעולות המרכז. בירורי השלמה נערכו במשרד לענייני דתות ובמשרד החינוך והתרבות.

במשרד לענייני דתות נבדקה פעילותו המפלגתית של מי שמונה לסמנכ"ל להסברה, אירועים והדרכה, גם לאחר שמונה סמנכ"ל.

שירותי קבורה

ריכוז ממצאים

המחלקה לשירותי קבורה במשרד לענייני דתות לא ערכה פיקוח על פעולותיהן של חברות קדישא ולא הקפידה על קבלת דו"חות מהן, כולל דו"חות כספיים. הפיקוח של המחלקה על אחזקת בתי העלמין היה מצומצם, בלתי יעיל ונעשה ללא תכנית עבודה ערוכה מראש.

הועלו ליקויים חמורים בקשר לרישום זמני ההופעה לעבודה של מנהל המחלקה והתעורר חשד, שעובד המחלקה החתים את כרטיס הנוכחות של המנהל כדי לחפות על איחוריו, ואמנם השוואת הרישומים בכרטיסו לאלה של המנהל מראה, כי קיימת זהות כמעט מלאה בין זמני העבודה של שניהם.

המשרד נתן רשימות לעסוק בקבורה לשלוש חברות קדישא שלא חתמו על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי, בניגוד לתקנות בעניין רישוי חברות לענייני קבורה.

מאז שנת 1984, בעקבות הקפאת מחירי המצרכים והשירותים במשק, הוקפאו תעריפי אגרות השירותים שגובות חברות קדישא. המשרד לא פעל לעדכון האגרות, לפי חוק יציבות המחירים, וגם לא פעל נגד חברות קדישא, שגבו סכומים גבוהים מאלה שאושרו בעבר.

ההסדרים לגביית אגרת שירותים בידי חברות קדישא שנקבעו בתקנות שהתקין השר לענייני דתות ב-1969, אינם תואמים את ההסדרים, שנקבעו מאוחר יותר בתקנות, שהתקין שר העבודה והרווחה ב-1976, בדבר התנאים לתשלום דמי קבורה לחברות קדישא על ידי המוסד לביטוח לאומי.

המשרד הטיל ב-1989 על חברות קדישא אגרת חידוש רשיון, אותה עליהן לשלם למועצות הדתיות שבתחומן הן פועלות. הטלת האגרה לא הייתה מלווה הליכים שנקבעו בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשל"ז-1974.

ב-1985 קיבלה המועצה הדתית בירושלים מהשר לענייני דתות רשיון לעסוק בקבורת נפטרים, הקימה חברה קדישא כעמותה נפרדת מהמועצה ומינתה לה מנהל בשכר. במעשה פעלה חברה קדישא במסגרת המועצה ונוהלה על ידי ראש המועצה.

בהסדרים שבין המועצה לבין המנהל לא נקבעו הגבלות על המשך עיסוקו הפרטי, והמועצה לא הקפידה על כך, שהמנהל ימציא לה דיווחים על עבודתו, בהתאם להסכם ההעסקה אתו. לרשות המנהל לא הועמד חדר ואף לא שולחן עבודה.

על פי הנחיות המשרד, המחיר בגין מכירת אחוזות קבר בחיים ייקבע על ידי ועדה שתמונה לצורך זה. ועדה כזו אכן מונתה, אך נמצא שהמועצה מכרה לעתים אחוזות קבר במחיר נמוך מהמחיר שנקבע. ההנחות ניתנו ללא אישור הוועדה.

מנהל המחלקה לענייני קבורה במשרד לענייני דתות אישר למועצה חלקות חריגות בשטח שהוקצה לה לקבורה בבית העלמין בהר תמיר. מתן האישור לחלקות כאלה אינו בגדר סמכותו של מנהל המחלקה אלא של המוסד לביטוח לאומי.

עבודות הפיתוח בשטח שהוקצה למועצה בהר תמיר נעשו בשני שלבים: עבודות השלב הראשון נמסרו לקבלן על פי מכרז; עבודות השלב השני נמסרו לאותו קבלן, בלא מכרז. לא נחתם הסכם בין המועצה לבין הקבלן בקשר לביצוע כלל העבודות באתר.



תפקידן של חברות לענייני קבורה (להלן - חברות קדישא) לתת שירותי קבורה ליהודים. חלקן הוקמו על ידי המועצות הדתיות וחלקן פועלות כחברות עצמאיות.

על פי נתוני המשרד לענייני דתות, מספר חברות קדישא שפעלו בשנת 1989 היה 530: 48 עצמאיות; 67 הפועלות במסגרת המועצות הדתיות; ו-415 חברות קדישא, הפועלות במקומות ישוב קטנים, במסגרת מועצות דתיות וכחברות לענייני קבורה במסגרת היישובים.

מתן שירותי קבורה ליהודים מוסדר בתקנות על פי חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971, (להלן - חוק שירותי הדת), לפיו רשאי השר לענייני דתות (להלן - השר) להתקין תקנות בדבר רישוי חברות לענייני קבורה של יהודים והקמת מועצות בתי עלמין. בתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות חברות קבורה) נקבע, כי חברה לענייני קבורה חייבת ברשיון מן השר וכי הרשיון יינתן בתנאים שפורטו בו: החברה תחתום על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי ולא תדרוש ולא תגבה בקשר לקבורה כל סכום אחר, מלבד הסכום שנקבע בהסכם כאמור; החברה תגיש לשר דו"חות, בצורה ובמועדים שהשר יקבע. חברות ומועצות דתיות רשאיות, על פי חוק שירותי הדת, באישור השר, להטיל אגרות בעד שירותיהן. בתקנות השירותים הדתיים היהודיים (אגרות שירותים של חברות קבורה), התשל"ל-1969 (להלן - תקנות אגרת שירותים), הסדיר השר הטלת אגרות על מקימי מצבה (ראה להלן).

הפניית החברות להסכם עם המוסד לביטוח לאומי והגבלת סמכותן לגבות תשלומים נובעות מהוראות סעיף 29 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 (להלן - חוק הביטוח הלאומי)

והתקנות על פיו. הסעיף מסדיר תשלום של דמי קבורה על ידי המוסד בעד קבורת כל אדם שנפטר בישראל או תושב ישראל שנפטר בחו"ל ונקבר בישראל.

דמי הקבורה ניתנים לגופים המורשים לעסוק בקבורת נפטרים לפי חוק שירותי הדת. בתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976 (להלן - תקנות דמי קבורה), נקבעו הנסיבות, בהן רשאיות החברות לגבות בקשר לקבורה תשלומים נוספים.

בחודשים מארס עד יוני 1989 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שירותי הקבורה. בכמה נושאים נערך עדכון לסוף שנת 1989. הביקורת נערכה במחלקה לענייני קבורה שבמשרד לענייני דתות ובמועצה הדתית ירושלים. בדיקות השלמה נערכו במוסד לביטוח לאומי ובמועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים. נבדקו בעיקר פעולות המחלקה בתקופה מאפריל 1987 עד מאי 1989; אישורי המשרד להעלאת אגרות שירותים על מקימי מצבה; התאמתן של תקנות אגרת שירותים שהותקנו ב-1969 להסדרים שנקבעו בתקנות דמי קבורה ב-1976; והטלת אגרת חידוש רשיון על חברות קדישא. עוד נבדקו ענייני חברה קדישא של המועצה הדתית ירושלים. בדבר ביקורת בנושא איתור והקצאת שטחים לבתי עלמין, ראה דו"ח שנתי 35 (עמ' 603).

המחלקה לענייני קבורה

המחלקה לענייני קבורה (להלן - המחלקה), במשרד לענייני דתות (להלן - המשרד), אחראית על שירותי הקבורה הניתנים במדינת ישראל, והיא פועלת בשם השר במתן רשיונות לחברות קדישא לעסוק בקבורת נפטרים. עיקר תפקידה לפקח על בתי העלמין ועל חברות קדישא. במסגרת זו היא מפיצה הוראות ונהלים בין חברות קדישא בנושאי פיתוח בתי העלמין, גודל הקברים, מנהגי קבורה, מכירת חלקות קבר, וייעול שירותי הקבורה.

המחלקה מונה שני עובדים: מנהל המחלקה ורכז לענייני קבורה (להלן - הרכז); עוד מועסקת במחלקה מזכירה. הביקורת העלתה כי תפקיד המזכירה אינו כלול בתקן של המשרד ומשכורתה שולמה באמצעות מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים, שהוקמה ב-1967 כדי לפקח על חברות קדישא בירושלים. המשרד החזיר למועצה את הוצאות השכר במסגרת ההקצבות השוטפות שהוא העביר למועצה במהלך השנה, מפרט תקציבי "תמיכה במועצות בתי עלמין". היה בהסדר האמור משום ניצול המסגרת של מועצת בתי העלמין, כדי לעקוף את התקן של המשרד ואת המגבלה של שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב.

בעקבות הבקורת, החליטה הנהלת המשרד להפסיק את העסקתה של המזכירה באמצעות מועצת בתי העלמין ולהסדיר שירותי מזכירות למחלקה.

מתן רשיונות

תקנות חברות קבורה מסדירות כאמור את התנאים לקבלת רשיון לעסוק בקבורת נפטרים, כאשר התנאי הראשון לקבלת הרשיון הוא, שהחברה תחתום על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי ולא תדרוש ולא תגבה כל סכום אחר מלבד הסכום שנקבע בהסכם.

במסגרת הביקורת נבדקו סדרי מתן הרשיונות לחברות קדישא על ידי המשרד. התברר כי המשרד לא פעל בכל המקרים לפי ההוראות שנקבעו בתקנות, כפי שעולה מהממצאים הבאים:

1. לאחת מחברות קדישא בירושלים, המורכבת מחברות קטנות ("כוללים"), אין הסכם עם המוסד לביטוח לאומי, משום שהחברות לא הגיעו לכלל הסכמה ביניהן בענין זה. על פי התקנות, חברה זו אינה זכאית לקבל רשיון והיא אכן פעלה ללא רשיון.

בהעדר הסכם עמו לא נשא המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הקבורה. ההוצאות חלו על משפחות הנפטרים, שבקשו לקבור אותם באמצעות חברה זו שבבעלותה חלקות קבר הסמוכות למקום קבורת בני משפחתם. על רקע מצב זה הוגשו במשך השנים תלונות על ידי משפחות הנפטרים למשרד ולמוסד, בטענה, שהם הניזוקים הישירים מהיעדר הסכם בין החברה קדישא לבין המוסד.

למרות שהחברה פעלה ללא רשיון, לא נקט המשרד צעדים נגדה, כמתחייב מתקנות חברות קבורה, והוא אף תמך בה מבחינה כספית בשיפוץ בית העלמין שברשותה.

2. בבני ברק פועלות שתי חברות קדישא הקוברות בחלקות שבבעלותן רק נפטרים שאחוזת הקבר שלהם נרכשה בכסף. החברות לא חתמו על הסכם עם המוסד ולמרות זאת קבלו רשיון מהמשרד, בניגוד לתקנות חברות קבורה.

3. חברה אחרת, העוסקת בקבורת נפטרים יהודים מחו"ל, שאינם תושבי ישראל, ושלגביהם ממילא אינה זכאית לדמי קבורה מהמוסד, קיבלה רשיון מאת השר, בלא שחתמה על הסכם עם המוסד.

תקנות חברות קבורה אינן מתייחסות למקרים חריגים, כמו חברה זו ואינן מסדירות מתן רשיון בלי הסכם עם המוסד, אף כאשר למעשה אין משמעות להסכם כאמור. לכן אף כי מתן הרשיון בנסיבות האמורות מובן כשלעצמו, אין הוא תואם את התקנות.

בעקבות הביקורת, הודיע המשרד שיפעל לתיקון המצב המשפטי, כדי להסדיר חוקית מתן רשיונות לחברות קדישא שאינן קשורות בהסכם עם המוסד לביטוח לאומי והמשרתות ציבור מיוחד ומוגדר שאין לו עניין בהסכם.

פעולות ביקורת ופיקוח

לעריכת פיקוח של המחלקה על חברות קדישא יש משנה חשיבות, במיוחד בהתחשב בכך שמשפחות הנפטרים בעת מצוקתם לא תמיד מסוגלות במידה מספקת לדאוג לעצמן. למחלקה הגיעו מקרב משפחות של נפטרים תלונות רבות על רמת השירות של חלק מהחברות ועל גביית מחירים מופרזים עבור אחוזת קבר שנמכרו בחיים עבור קבורה בחלקות חריגות (ראה להלן). המחלקה אמנם ערכה בירור של התלונות אך ברוב המקרים היא עשתה זאת בדרך של התכתבות, כאשר מנהל המחלקה נהג לפנות לחברה קדישא, שעליה הוגשה התלונה, כדי לקבל את תגובתה, ולאחר מכן הוא העביר את התשובה למתלונן. רק במקרים מיוחדים, כאשר התלוננו אישי ציבור, כמו חברי כנסת, על החברות, או כאשר נמתחה עליהן ביקורת באמצעי התקשורת, נפגש מנהל המחלקה בעצמו עם אנשי חברה קדישא, כדי לברר את העניין.

על הרכז לענייני קבורה מוטלים התפקידים הבאים: לפקח על פעולות חברות קדישא ברחבי הארץ; להכין חוות דעת על רמת השירות של חברות קדישא; לקיים בירורים בדבר מכירות של חלקות קבר ולבדוק תלונות של קרובי נפטרים. מתפקידו גם לפקח על תחזוקת בתי העלמין על ידי חברות קדישא ולוודא שרמת האחזקה והנקיון בהם תהיה נאותה.

1. הביקורת העלתה, שהמחלקה לא ערכה בדיקות שיטתיות על פעילותן של חברות קדישא: לא נבדקו המחירים, שגובות החברות מקרובי נפטרים עבור חלקות שנמכרו להם בעודם בחיים; לא נבדקו אלו סכומים נגבו עבור קבורה בחלקות חריגות ואם הסכומים תואמים את האגרות שנקבעו לחברות (ראה להלן).

2. המשרד לא הקפיד על קבלת דו"חות מחברות קדישא על פעולותיהן, כולל דו"חות כספיים, כפי שנקבע בהוראות שהמשרד הוציא בעניין זה על פי תקנות חברות קבורה. רק שש, מבין כלל החברות, המציאו דו"חות כספיים לשנת הכספים 1986, ו-14 לשנת הכספים 1987.

3. בידי המחלקה אין רשימה מלאה ומעודכנת של בתי העלמין שברחבי הארץ. על פי אומדן של מנהל המחלקה מספרם הוא כ-500:120 בתי עלמין בערים ובישובים גדולים,

והיתר - בקיבוצים ובמושבים. הרכז עסק למעשה רק בביקוח על בתי עלמין וגם פיקוח זה היה מצומצם ביותר. מאפריל 1987 עד מאי 1989 הוא ערך 136 ביקורים בלבד בבתי עלמין, כלומר כחמישה ביקורים בממוצע בחודש.

על פי התיעוד המצוי במשרד דיווח מנהל המחלקה על ביקורים שהוא עצמו ערך בבתי עלמין, שמספרם היה כעשרה בחודש בממוצע.

הביקורים של המנהל ושל הרכז לא נערכו על פי תכנית עבודה ערוכה מראש, ולא ניתן היה לדעת, על פי המסמכים, מה היו השיקולים בבחירת בתי העלמין בהם נערכו הביקורים. במספר בתי עלמין נערכו ביקורים בתדירות גבוהה יחסית בהשוואה לבתי עלמין אחרים. התברר, כי לא היה תיאום בין מנהל המחלקה לבין הרכז לגבי הביקורים שערכו. על פי התיעוד נמצא כי במספר בתי העלמין ביקרו גם הרכז וגם המנהל, כל אחד בנפרד, באותו חודש. לביקורת לא ניתן הסבר לסיבת הביקורים הכפולים.

4. הדיווח על הביקורים שנערכו בבתי העלמין היה לקוי. הדיווחים בכתב של מנהל המחלקה על ממצאים שהועלו בביקוריו היו מעטים ביותר. הרכז דיווח בכתב רק על 45 מבין 136 הביקורים שערך. דיווחיו היו כלליים ביותר ורובם ככולם התמצו בכך, כי "המקום מטופח" או "המקום זקוק לשיפור". המחלקה לא הודיעה לאחראים על בתי העלמין על תוצאות הביקור.

5. במהלך הבדיקה במחלקה העלתה הביקורת, שמנהל המחלקה נהג בדרך כלל להגיע לעבודה בין השעות 10.00 ל-11.00 בבוקר. לעומת זאת בכרטיסי הנוכחות שלו נרשם, כי הוא הגיע בסביבות 7.30 בבוקר. התעורר חשד שהכרטיס של המנהל הוחתם על ידי הרכז, אשר שיתף פעולה עמו במטרה להעלים את האיחורים לעבודה. לשם בדיקת הדבר, נערכה השוואה של מועדי ההחתמה בבוקר, כמפורט בכרטיסי הנוכחות של שניהם. ממצאי הבדיקה הראו, כי קיימת זהות בין זמני ההופעה לעבודה של שניהם במספר רב של ימים במשך התקופה שנבדקה. גם לגבי ביקורי המנהל בבתי העלמין, שנעשו כאמור בתדירות של 10 ימים בחודש בממוצע, ההוכחה היחידה לכך שהם אכן בוצעו, היו הרישומים שלו על גבי טופס "אישור יציאה בתפקיד", שהוא אישר לעצמו.

משרד מבקר המדינה הביא את הממצאים דלעיל לידיעתו של מנכ"ל המשרד ולטיפולו, ולידיעתה של נציבות שירות המדינה. בעקבות הביקורת, מינה המנכ"ל, בתיאום עם הנציבות, את סגן היועץ המשפטי של המשרד כחוקר מטעם המשרד בעניין זה. בעת סיום הביקורת החקירה עדיין נמשכת.



המחלקה היא הגוף היחיד האמור לפקח על חברות קדישא ועל בתי העלמין. כפי שצוין, אין המחלקה מפקחת כלל על חברות קדישא, ואילו הפיקוח על בתי העלמין אינו סדיר ואינו יעיל. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי להפעיל פיקוח שיטתי על חברות קדישא, ובד בבד לשלב בו את הפיקוח על רמת התחזוקה של בתי העלמין.

בעקבות הביקורת הורה המנהל הכללי של המשרד לקבוע למחלקה תכנית עבודה שיטתית. עוד הורה המנכ"ל להסדיר למחלקה, ששכנה בבניין מרוחק, דיור במשרד הראשי, בסמוך לממונה עליה - סמנכ"ל בכיר - במטרה להבטיח מתן הדרכה למחלקה ולהפעיל פיקוח יעיל על פעולותיה.

אגרות שירותים

בהתאם לסעיף 29 לחוק הביטוח הלאומי, אסור לחברה קדישא לגבות בקשר לקבורה כל תשלום, לרבות אגרת שירותים לפי חוק שירותי הדת, בנוסף לדמי קבורה המשולמים לה על ידי המוסד, זולת אם הותר התשלום לפי התנאים והמבחנים שנקבעו בתקנות דמי קבורה.

בתקנה 2 לתקנות אגרת שירותים נקבע, כי "חברה לענייני קבורה הרוצה להטיל אגרת שירותים על מקימי מצבה ... תגיש בקשה בכתב לשר, כי יאשר הטלת אגרת שירותים כאמור". בתקנה 3 נאמר: "הבקשה תכיל שיעורי האגרה שברצון החברה לענייני קבורה להטיל, בצירוף הסבר מפורט על נחיצותם וסבירותם של שיעורים אלה". תקנה 6 קובעת כי "כתב האישור, הכולל את שיעורי האגרות כפי שאושרו ובתנאים שאושרו, יפורסם ברשומות".

1. האישור האחרון להעלאת אגרת שירותים על מקימי מצבה ניתן ל-10 חברות קדישא במאי 1984 והתפרסם ברשומות באוגוסט 1984. השר אמנם אישר העלאת נוספות לחברות קדישא, בנובמבר 1984 ובפברואר 1985, אך אלה לא פורסמו ברשומות, בעקבות הפעלתה, בסוף 1984, של תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק, שבה הקפידה הממשלה את מחירי המצרכים והשירותים במשק, ובכללם גם תעריפי אגרות השירותים על מקימי מצבה.

עד מועד סיום הביקורת לא פעל המשרד, למרות בקשותיהן של חברות קדישא, להעלאת שיעורי אגרות השירותים. עדכון שיעורי האגרות כרוך בפעולת המשרד, בתיאום עם משרד האוצר, לפי חוק יציבות מחירים במצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985 (להלן - חוק יציבות מחירים), כפי שנעשה לגבי אגרות רבות אחרות הנגבות על פי דין. נוכח השחיקה המשמעותית של התעריפים העלו חברות קדישא את שיעורי האגרות בלי שניתן לכך אישור כדין על ידי השר. המשרד לא נקט צעדים כדי לברר מה הם שיעורי האגרות הנגבים בפועל על ידי חברות קדישא, למרות שלמשרד ידוע, כפי שעולה מהמסמכים, כי ישנן חברות שגובות סכומים גבוהים מאלו שאושרו להן בעבר.

2. על פי תקנות אגרת שירותים מ-1969, מוטלת אגרה זו על מקימי מצבה; כלומר, ניתן לגבותה רק ממי שמבקש להקים מצבה. לעומת זאת, לפי ההסדרים על פי חוק הביטוח הלאומי, המעוגנים בתקנות דמי קבורה מ-1976 ובהסכמים בין חברות קדישא לבין המוסד, מותר לגבות אגרת שירותים כשמדובר בקבורה במקומות מסוימים (בבתי עלמין סגורים, בשטחים מוגדרים או באחוזות קבר שנרכשו בחיים) או בקבורה של נפטר שאין לגביו זכות לדמי קבורה מאת המוסד. מכאן שבנוסחן הנוכחי אין תקנות אגרת שירותים מ-1969 תואמות את ההסדרים, שנקבעו בתקנות דמי קבורה מ-1976.

ב-1988 הכין המשרד הצעה לשינוי תקנות אגרת שירותים. ההצעה, המתייחסת לקבורה בבתי עלמין סגורים ובשטחים מוגדרים, אינה קושרת את האגרה להקמת מצבה. ההצעה היא צעד בכיוון הנכון שכן היא תואמת את ההסדרים, שנקבעו בתקנות דמי קבורה מ-1976. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שההצעה תחיל את האגרה גם על קבורה באחוזות קבר שנרכשה בחיים וגם על קבורת נפטר מחו"ל שלא היה תושב ישראל, להשלמת הנאמר בתקנות דמי קבורה מ-1976.

3. בסעיף 3 לתנאי הרשיון לעסוק בקבורת נפטרים יהודים נאמר: "החברה לא תדרוש ולא תגבה כל תשלום וכל אגרה בקשר לרכישת קבר, במידה שהיא רשאית לעשות כן על פי ההסכם עם המוסד לביטוח לאומי כאמור, ללא אישור השר לענייני דתות בהתאם לתקנות השירותים הדתיים היהודיים (אגרות שירותים של חברות קבורה), התש"ל-1969".

בחוזר מנכ"ל המשרד מינואר 1987, בפרק המתייחס לתקנות ולהנחיות בנושא שירותי הקבורה בארץ, מובהר: "חלקות חריגות שאושרו על ידי המוסד לביטוח לאומי, אשר בהן מותר לגבות תשלום, גובה התשלום הוא אך ורק באישור שר הדתות הניתן כ"אגרות". כל גביית תשלום בחלקות חריגות כנ"ל בלי אישור אגרות, מהווה הפרה גסה וגלויה בתנאי הרשיון שהוענק לכם ותגרום לשלילת הרשיון".

סמכות האישור של השר, לפי חוק שירותי הדת, היא לגבי אגרות שירותים, וממילא גם התקנות אליהן מפנה סעיף 3 לתנאי הרשיון מתייחסות לאגרת שירותים, ובאופן ספציפי - לאגרת שירותים על מקימי מצבה, ולא לתשלום לרכישת קבר, שהוא בגדר מחיר בעד האחזקה ולא אגרה. נראה אפוא שההפנייה לתקנות אגרת שירותים בהקשר זה אינה במקומה. מהנאמר לעיל יוצא, שהתנאי בסעיף 3 לרשיון, והאמור בחוזר המנכ"ל מינואר

1987 בקשר לתשלום בעד רכישת אחוזת קבר אינם תואמים את המצב החוקי. יש אפוא צורך בהתייחסות מפורשת בחוק או בתקנות לסמכות השר לפקח על המחיר שהחברות גובות בגין רכישת אחוזות קבר.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל את המלצות הביקורת בדבר תיקון תקנות אגרת שירותים, במטרה לפתור את הבעיות ולתקן את הליקויים שהועלו על ידי הביקורת בנושא זה.

אגרת חידוש רשיון

במרס 1989 פורסמה בילקוט הפרסומים הודעה בדבר אישור תעריפי אגרות למועצות הדתיות. בין האגרות נכללה גם "אגרת חידוש רשיון לחברה קדישא". נקבעו שלושה שעורי אגרה לפי סוג הישוב וגודלו: 10,000 ש"ח, 7,000 ש"ח ו-5,000 ש"ח.

האישור לעדכון תעריפי האגרות של המועצות הדתיות, לרבות האגרה החדשה, ניתן, כמו האישורים לעדכונים ב-1987 ו-1988, על ידי השר לענייני דתות, ללא אישור מקביל של שר האוצר, כנדרש לפי חוק יציבות מחירים, ובלי שאגרות אלו הוצאו מתחולת החוק האמור - בצו של שני השרים.

לפי תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשל"ד-1974, הטלת אגרות שירותים על ידי מועצות דתיות מותנית בכך שהן תגשנה את הבקשה בכתב לשר לענייני דתות. למשרד מבקר המדינה לא הומצא תיעוד המראה, שהמועצות הדתיות עצמן אכן ביקשו את הטלת האגרה החדשה, עצמן, קל וחומר - בדרך הקבועה בתקנות האמורות. יתרה מזו, לא ברור עיגונה של "אגרת חידוש רשיון לחברת קדישא", חידוש המבוצע בידי המשרד, בין האגרות שגובות המועצות הדתיות בעד שירותיהן הן. יצויין גם, שלפי התיעוד של המשרד, כספי אגרת חידוש הרשיון אכן לא מיועדים למועצות הדתיות, אלא יהוו תקציב נוסף של המשרד לשיפוץ בתי העלמין.

חברה קדישא - מועצה דתית ירושלים

הקמת חברה קדישא

בעבר פעלו בירושלים מעל 20 חברות קדישא. רובן סיפקו שירותי קבורה על פי השתייכות עדתית ומיעוטן - לכלל הציבור היהודי בעיר. במהלך השנים הצטמצם מספר של החברות, ובשנת 1985 הוא עמד על תשע. גם לאחר הצמצום היה מספר של חברות קדישא הפועלות בירושלים גדול בהשוואה למספרן בערים אחרות בארץ. לדוגמה - בתל אביב פועלת חברה קדישא אחת וכן המצב בבאר שבע בחיפה פועלות שלוש חברות.

ביולי 1985 פנה ראש המועצה הדתית בירושלים (להלן - המועצה) לשר לענייני דתות, בבקשה לקבל רשיון קבורה עבור חברה קדישא שתופעל על ידי המועצה. כעבור חודשיים ניתן הרשיון ובכך גדל מספר הגופים העוסקים בקבורה בירושלים לעשר.

ההליכים הפורמליים להקמת חברה קדישא של המועצה (להלן - חברה קדישא) נמשכו כשנתיים מאז מתן הרשיון. החברה החלה לערוך קבורות ביולי 1987, ועד סוף 1988 טיפלה בקבורתם של 43 נפטרים.

מוסדות החברה קדישא ופעולותיה

1. במאי 1987 הגישה המועצה בקשה לרשם העמותות במשרד הפנים לרישום עמותה בשם "החברה קדישא - המועצה הדתית ירושלים". רישומה אושר ב-1988.

לפי חוק העמותות, התש"ם-1980, ותקנון העמותה, מוסדותיה הם: אסיפה כללית, ועד, מועצה ציבורית וועדת ביקורת או גוף מבקר.

הביקורת העלתה כי מוסדות העמותה לא פעלו: האסיפה הכללית לא כונסה; המועצה הציבורית, המורכבת לפי תקנון העמותה מחברי המועצה הדתית ומשני הרבנים הראשיים של העיר, אף היא לא כונסה; גם ועד העמותה, שהרכבו נקבע בתקנון, לא התכנס; בהעדר כינוס של האסיפה הכללית והוועד, ממילא לא נבחרה ועדת ביקורת ולא מונה גוף מבקר אחר במקומה.

כפועל הופעלה החברה קדישא באמצעות ועדה שחבריה היו: ראש המועצה, ששימש גם כיו"ר הוועדה, ועוד שלושה חברים מבין חברי המועצה.

לחברה קדישא מונה מנהל בשכר והיא מפעילה עשרה מתנדבים, שמתפקידם לטפל בנפטר החל בבית ההלויות וכלה בבית העלמין.

2. החשבונות של החברה קדישא מנוהלים על ידי המועצה, אולם נפתח לה חשבון בנק נפרד. שנת התקציב של החברה קדישא היא מינואר עד דצמבר.

בפברואר 1989 הוכן דו"ח ראשון של הכנסות והוצאות החברה קדישא המתייחס לתקופה מינואר 1986 ועד סוף דצמבר 1988. לפי הדו"ח הסתכמו הכנסות החברה קדישא בתקופה זו בכ-278,000 ש"ח והוצאותיה בכ-302,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא הוכן מאזן לסוף אותה תקופה.

3. לפי חוק שירותי הדת, מועצה דתית בתור שכזו רשאית לקבל רשיון כחברה לענייני קבורה ולהפעיל חברה קדישא. לדעת מבקר המדינה לא היה צורך בנסיבות אלה להקים עמותה, מה גם שזו כלל לא תיפקדה, וכאמור - ועדה של המועצה היא שהפעילה את החברה קדישא.

בעקבות הביקורת, הורה השר לענייני דתות למועצה לפעול לפירוק העמותה ולשילוב פעולותיה בפעולות המועצה.

העסקת מנהל

בספטמבר 1985 אישרה המועצה העסקת מנהל לחברה קדישא. על פי המלצת ראש המועצה מונה לתפקיד זה אחד מחברי המועצה, ששימש גם כמרכז הסיעה בירושלים של השר לענייני דתות דאז.

בנובמבר 1985 סיכם ראש המועצה עם מנהל החברה קדישא את תנאי העסקתו. נקבע כי המנהל יחל בעבודתו בינואר 1986, ותפקידיו יהיו כלהלן: ממונה על התפעול השוטף של בית ההלויות "שמגר", שהוא בית הלוויות עירוני שבאחריות המועצה, ועל התיאום עם חברות קדישא ומועצת בתי העלמין בירושלים, בכל הקשור לבית ההלוויות; אחראי על פיתוח בית העלמין של המועצה בהר תמיר; ואחראי על הטיפול בנושא גניזת כתבי קודש.

תנאי העסקתו כללו בנוסף על משכורת עבור משרה מלאה גם תשלום קבוע עבור 25 שעות עבודה נוספות מדי חודש ותשלום עבור אחזקת רכב. השכר והתשלומים הנוספים שולמו מקופת המועצה. בתקופה מינואר 1986 עד דצמבר 1988 הסתכם שכרו של מנהל החברה קדישא בכ-73,000 ש"ח (במחירים שוטפים). בחודש מארס 1989 היתה משכורתו החודשית ברוטו, כולל שעות נוספות גלובליות ואחזקת רכב, 1,977 ש"ח.

למעשה נוהלה החברה קדישא על ידי המועצה ולא על ידי המנהל: לחברה קדישא לא היה משרד משלה וכל המסמכים הקשורים בניהולה ובתפקודה נמצאו בחדרו של ראש המועצה; למנהל החברה קדישא לא היה חדר או שולחן עבודה במשרדי המועצה וגם לא בבית ההלוויות; האחריות על ניהול בית ההלוויות הופקדה עוד לפני הקמתה של החברה קדישא בידי עובד המועצה, הנמצא דרך קבע בבית ההלוויות. מתברר כי עובד זה, שטיפל בכל העניינים הנוגעים לבית ההלוויות, אירגן גם את סדרי ההלוויות של החברה קדישא של המועצה והיה אחראי על השימוש ברכב שלה להובלת נפטרים.

בבעלותו של מי שמונה מנהל החברה קדישא בית מסחר בעיר. הוא הקדיש לעסקו חלק משעות העבודה המקובלות של המועצה ושל החברה קדישא שלה. המועצה לא קבעה הגבלות להמשך עיסוקו הפרטי, לא קיימה פיקוח על עבודתו ולא דרשה ולא קיבלה דיווח על עבודתו כפי שסוכם בעת המינוי.

בתשובתה להערות הביקורת הודיעה המועצה הדתית, כי מלכתחילה לא היתה כוונה להעסיק את המנהל בעבודה "פקידותית גרידא" ושהוא מונה כדי להקים חברה קדישא חדשה. לדברי המועצה הדתית היא הסכימה לקבלו בתנאים מועדפים גם על דעת השר והמשרד לענייני דתות.

עוד הודיעה המועצה הדתית, כי היא החליטה לחייב את מנהל החברה קדישא בהחמת כרטיס נוכחות ובדיווח חודשי שוטף על עבודתו. כמו כן נקבעו לו שעות עבודה מוגדרות והוקצה לו חדר במשרדי המועצה. לדברי המועצה הדתית היא גם מבקשת להמיר את הגדרת תפקידו הנוכחי ולהמשיך להעסיקו כ"יועץ ומרכז ענייני קבורה"; והיא אף תשקול לצמצם את היקף התפקיד ושאופיו לא יהיה קשור לשעות מוגדרות אלא יחייב ביצוע מטלות. במסגרת התפקיד יחוייב המנהל בדיווח עדכני ובחתימת כרטיס נוכחות בעבודה.

לדעת מבקר המדינה יש להתייחס בחומרה לאופן בו הועסק המנהל כאשר על דעת המועצה הדתית והמשרד לענייני דתות ניתנה לגיטימציה לתשלום עבור משרה בעלת איפיונים פיקטיביים, תהא אשר תהיה חשיבות המטרה אשר לשמה הוחלט להעסיק את המנהל.

גביית תשלומים ומכירת אחוזות קבר

1. בהסכם שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין החברה קדישא ביולי 1987, נקבע שהחברה רשאית לגבות אגרת שירותים או תשלום אחר רק בגין קבורה באחוזת קבר שנרכשה בחיי הנפטר. בבית העלמין בהר תמיר, המשמש את חברות קדישא בעיר, ובכלל זה את החברה קדישא של המועצה, לא הגדיר המוסד לביטוח לאומי חלקות חריגות שבגין קבורה בהן רשאית החברה קדישא לגבות תשלום כנ"ל.

במאוס 1988 אישר מנהל המחלקה למועצה, לפי בקשתה, חלקה חריגה בשטח שהוקצה לה בהר תמיר. הביקורת הפנתה את תשומת לבם של ראש המועצה ושל מנהל המחלקה לכך, שהגדרת חלקות חריגות על ידי החברה קדישא והאישור שניתן לה על ידי מנהל המחלקה אין להם תוקף, אלא אם ייעשו על דעת המוסד לביטוח לאומי ובהסכם עמו; פעולת החברה קדישא, ללא הסכם כאמור, היתה בניגוד לתקנות הביטוח הלאומי וההסכם הקיים. בעקבות הביקורת, פנתה המועצה למוסד בבקשה לקבלת האישור.

במקרה אחד גבתה החברה קדישא תשלום ממשפחה של נפטר עבור קבורתו שלא באחוזת קבר שנרכשה בחייו, בניגוד לקבוע בהסכם. המוסד לביטוח לאומי הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא דרש מהחברה קדישא להחזיר למשפחה את הכסף שנגבה ממנה.

2. לפי הנחיות המשרד, המחיר בגין אחוזת קבר שנרכשה בחיים ייקבע על ידי ועדה שחבריה הם אנשי החברה קדישא ואישי ציבור. הוועדה שמונתה הוסמכה גם לטפל בערעורים על גובה התשלום. באפריל 1988 קבעה הוועדה, את המחירים הבאים: לתושב ירושלים - 2,500 ש"ח; ולתושב הארץ מחוץ לירושלים - 3,500 ש"ח; לתושב חוץ - בין 3,000 ל-5,000 דולר.

במהלך השנתיים האחרונות (התשמ"ח והתשמ"ט) נרכשו שמונה אחוזות קבר; עבור חמש מהן נגבה סכום הנמוך מהמחיר שנקבע. ההנחות נעו בין 250 ש"ח ל-1,000 ש"ח. ההנחות לא נקבעו על ידי הוועדה האמורה אלא על ידי ראש המועצה, שהוסמך לטענתו על ידי הוועדה לתת הנחות משיקולים סוציאליים. הביקורת לא מצאה סימוכין בכתב להסמכה מעין זו.

הכשרת השטח בבית העלמין

גודל השטח שהוקצה לחברה קדישא בהר תמיר על ידי עיריית ירושלים הוא 1,360 מ'2. עבודות הכשרת השטח לצרכי קבורה כללו: חפירה, הכשרת שבילים, בניית מדרגות אבן, בניית קירות תומכים, כריית קברים ויציאת משטחי בטון.

כפי שעולה מדו"ח ההכנסות וההוצאות של החברה קדישא ל-31.12.88, עלות עבודות הפיתוח בבית העלמין היתה כ-174,000 ש"ח: 2,200 ש"ח שולמו לאדריכל; 4,700 ש"ח - למהנדס והיתר לקבלן.

עבודות הפיתוח נערכו בשני שלבים: בשלב הראשון בוצעו עבודות חפירה ויישור, בניית קירות תמך ומדרגות; בשלב השני נכרו הקברים והוכנו משטחי בטון לקברים. עבודות השלב הראשון נמסרו לקבלן שנבחר במכרז, שבו נתקבלו שלש הצעות. הצעת המחיר שלו היתה 60,452 ש"ח.

העבודות של השלב השני לא נכללו במכרז והן נמסרו לקבלן שביצע את עבודות השלב הראשון. לא נמצא הסכם בין החברה קדישא לבין הקבלן לגבי כלל העבודות שנמסרו לו.



1. עיקר תפקידה של המחלקה לענייני קבורה במשרד לענייני דתות הוא לפקח על בתי העלמין ועל חברות הקדישא.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים חמורים בתפקוד המחלקה; היא כלל לא ערכה פיקוח על פעולותיהן של חברות קדישא ולא עמדה על קבלת דו"חות מהן על פעולותיהן, כולל דו"חות כספיים.

הפיקוח, שהפעילה המחלקה על בתי העלמין, לא היה יעיל, היה מצומצם ולא נערך על פי תכנית עבודה.

הביקורת רואה בחומרה מיוחדת את הממצאים שהועלו בקשר לסדרי רישום הנוכחות בעבודה של מנהל המחלקה ושל הרכז. בעקבות הביקורת מונה חוקר בענין. החקירה עדיין נמשכת.

2. הביקורת הצביעה על חוסר התאמה בין ההסדרים בעניין אגרות שירותים שנקבעו בתקנות מ-1969, על פי חוק שירותי הדת, לבין ההסדרים החדשים שנקבעו ב-1976 בתקנות על פי חוק הביטוח הלאומי, בקשר לתשלומים ולאגרות שרשאיות חברות קדישא לגבות בעד קבורה. הודגש הצורך להתאים את תקנות אגרות השירותים להסדרים שנקבעו על פי חוק הביטוח הלאומי. בחוק או בתקנות צריכה להיות התייחסות מפורטת לסמכותו של השר לענייני דתות לפקח על המחירים שגובות חברות הקדישא בגין רכישת אחוזת קבר. עוד הצביעה הביקורת על כך, שאגרת חידוש הרשיון, שהוטלה על חברות הקדישא ב-1989, אינה מעוגנת בחוק ובתקנות.

3. הביקורת רואה בחומרה את הממצאים בדבר סדרי העסקת מנהל לחברה קדישא של המועצה הדתית ירושלים. לדעת מבקר המדינה, המועצה הדתית, שפעלה בעניין זה על דעת המשרד לענייני דתות, לא צריכה הייתה לתת את אישורה לתשלום שכר עבור משרה, שלא הלמה את התפקיד אשר הוטל למעשה על המנהל.

רשימת מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין

ריכוז ממצאים

המחלקה לרבנות שבמשרד לענייני דתות מנהלת רשימה של שמות אנשים שמצד הדין או מצד החוק אין לערוך להם נישואין. רשימה זו משמשת את רושמי הנישואין במסגרת הבירור שהם עורכים לגבי מצבם האישי והמשפחתי של הפונים להירשם לנישואין.

הרשימה אינה מעודכנת והצעדים שננקטו לאחרונה לעדכונה לא הביאו לשיפור של ממש. הרשימה כוללת שמות אנשים שהלכו לעולמם, וכן אנשים שהותרו להינשא וחלקם אף נישאו. ל-12% מכלל השמות ברשימה היה חסר מספר תעודת זהות, שהוא האמצעי העיקרי לאיתורו של אדם ברשימה.

הידיעות על היתר נישואין ועל עיכוב נישואין אינן מגיעות למחלקה באופן סדיר ושוטף. המחלקה לא פעלה בשנים האחרונות באופן שיטתי בקרב מזכירי בתי הדין הרבניים ורושמי הנישואין כדי להעמיד אותם על חובתם להקפיד על סדרי הדיווח.

היועץ המשפטי לממשלה קבע, כי מקורות למידע שיכלל ברשימה יהיו בתי הדין הרבניים והחלטות של רושמי הנישואין. עוד קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי אין הרושם רשאי להסתמך על רכילות, השערות גרידא, או שמועות בעלמא. בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה נכללו ברשימה שמות אנשים בהסתמך על מידע שמקורותיו לא היו בהחלטה של בית דין רבני ביחס לבעלי דין שניצבו בפניו ולא בהחלטה של רושם הנישואין המסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין.

בשלושה מקרים נכללו ברשימה שמות של אנשים, מפאת היותם מוגבלים בשכלם או בנפשם ולא משום שנמצא בהם פסול להינשא על פי ההלכה.



חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953 (להלן - החוק) קובע, כי נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על פי דין תורה, וכי נישואין וגירושין של יהודים אזרחי המדינה או תושביה יהיו בשיפוטם הייחודי של בתי דין רבניים.

ב-1954, הוציא המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד) "תקנות והוראות לרישום נישואין" שנתאשרו על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל. ב-1979 הוצאה מהדורה מתוקנת. בהתאם לתקנות האמורות, רישום הנישואין נעשה על ידי "מורשה", הוא הרב רושם הנישואין. הרישום מתחלק לשלושה שלבים: הרשמה לנישואין, הכוללת חקירה ודרישה במצבם האישי והמשפחתי של המועמדים להינשא; עריכת החופה והקידושין; והוצאת תעודת נישואין.

בתקנה 39 לתקנות אלה נאמר, כי אם "נתברר למורשה שמצד הדין או מצד החוק אין לערוך נישואין לאדם מסוים, יודיע על המקרה לכל פרטיו למחלקת הרבנות (במשרד) לפי טופס מיוחד"

לפי תקנה 40 לתקנות והוראות לרישום נישואין מ-1954 נדרש כל מורשה לנהל פנקס מיוחד (רשימה) של אסורי חיתון לפי א"ב, על פי הרשימות שהוא מקבל ממשרד הדתות או ממקורות אחרים ולבדוק תמיד, אם שמו של הפונה אליו להירשם לנישואין אינו נמצא בפנקס זה.

דבר קיומן של הרשימות התפרסם בכלי התקשורת, נשאלו שאילתות לגביהן בכנסת, וב-1975 הטיל שר המשפטים על היועץ המשפטי לממשלה לבדוק את הנושא. חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ניתנה בסוף אותה שנה. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שהוכנו בהתבסס על חוות הדעת, ניתנו למשרד באוגוסט 1976.

בעקבות חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ועל פי הנחיותיו רוכז כל המידע שהיה בידי רושמי הנישואין ברשימה מרכזית במחלקה לרבנות (להלן - הרשימה המרכזית). ברשימה זו נכללו שמותיהם של מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין והיא משמשת את רושמי הנישואין במסגרת החקירה שהם מקיימים לגבי מצבם האישי והמשפחתי של בני זוג שהגישו בקשה להירשם לנישואין. משרד מבקר המדינה ערך בחודשים ספטמבר - נובמבר 1989 בדיקה במחלקה לרבנות לגבי סדרי ניהול הרשימה המרכזית.

אחסון מידע

הרשימה המרכזית כוללת פרטים מזהים של האנשים הרשומים בה ובעיקר: שם פרטי, שם משפחה, שם האב, מספר תעודת הזהות, שנת לידה, סמל הישוב ותאריך הרישום. על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מהווה הרשימה מאגר מידע, והיא נרשמה במשרד המשפטים, במסגרת המאגר של רישומי נישואין וגירושין. ב-1987 נערך רישום נפרד בפנקס מאגרי מידע, בשם "רישומי נישואין וגירושין טעוני בירור".

ב"תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986", נקבעו כללים לשמירת המידע במטרה למנוע חשיפת המידע שבמאגר למי שאינו רשאי להשתמש בו וכדי לשמור על רמת סודיות מירבית של המידע.

עיבוד הנתונים שבמאגר ואחסנתם נמסרו בשעתו למרכז למיכון משרדי (להלן - מלם), שהפך ב-1982 לחברה ממשלתית המספקת שירותי מחשוב למשרדי הממשלה. בשנתיים האחרונות הוקמה יחידה למיכון ולמערכות מידע במשרד ונרכש מחשב. נוכח הקמת היחידה יש מקום, לדעת מבקר המדינה, לשקול את האפשרות, שהמשרד, כמי שאחראי על המידע במאגר, יטפל בו בעצמו.

1. הרשימה המרכזית, הנמצאת בשימושה של המחלקה לרבנות הופקה על ידי מלם ביולי 1988 ומאז עודכנה ידנית. הרשימה ערוכה לפי שני מיונים: על פי סדר האלף-בית - "אלפון"; ועל פי מספר רץ של תעודת הזהות - "זהותון". באוקטובר 1989 נכללו ברשימה 8,379 שמות.

חלק מהאנשים ששמותיהם כלולים ברשימה מופיעים בה יותר מפעם אחת, היות שיש להם יותר משם משפחה אחד. תופעה זו שכיחה בעיקר בקרב נשים שנרשמו פעם בשם המשפחה לבית אביהן ולאחר מכן בשם שניתן להן לאחר הנישואין; ובקרב גרים שהחליפו את שמם. מספר השמות הנוספים הוא 1,707 (ראה להלן).

2. לגבי 1,013 שמות, שהם כ-12% מכלל השמות ברשימה לא הצליח המשרד לברר את מספר תעודת הזהות. האמצעי העיקרי לאיתורו של אדם ברשימה הוא מספר תעודת הזהות ובהעדרו יש קושי רב לאתרו.

3. בבדיקה, שערך היועץ המשפטי לממשלה במסגרת הכנת חוות דעת בנושא "רשימות מעוכבי נישואין", הוא התייחס לאופן ניהול הרשימות על ידי רושמי הנישואין ועל ידי המשרד בתקופה שעד סוף 1975, לפני שהמשרד החל לנהל את הרשימה המרכזית. היועץ המשפטי לממשלה מצא, כי רושמי הנישואין לא הקפידו לדווח למשרד על אנשים שעוכבו הנישואין שלהם בוטל, כדי שניתן יהיה להוציא את שמותיהם מהרשימה.

מאז מתן חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה החל המשרד לנהל כאמור רשימה מרכזית, ומשנת 1979 רשימה זו ממוחשבת, אולם אינה מעודכנת באופן שוטף.

בחודשים האחרונים נקט אמנם המשרד כמה צעדים לעדכון הרשימה, אך לא היה בהם כדי להביא לשיפור של ממש:

א. במשך שמונה השנים האחרונות לא נגרעו מהרשימה שמותיהם של אנשים שנפטרו. רק באוקטובר 1989, במהלך הביקורת, החלה המחלקה לאתר את שמות הנפטרים במטרה

למחוק שמות אלה מהרשימה. בדיקה שערכה המחלקה העלתה, כי היו ברשימה שמות של 309 נפטרים ושל אנשים שנכללו ברשימה בזיקה אליהם.

ב. המחלקה ביררה את מצבם של אנשים ששמותיהם נכללו ברשימות שניהלו רושמי הנישואין בשנים 1953 - 1954. הבירורים העלו, כי ניתן לגרוע מהרשימה שמותיהם של 185 איש, שהם כ-99% ממספר האנשים ששמותיהם נכללו ברשימות בשנים אלו. הסיבות השכיחות למחיקת שמות מהרשימה: פטירה; אנשים בגיל מופלג וסביר להניח שהם לא יבקשו להינשא; אנשים שכבר נישאו; אנשים ששמותיהם נכללו ברשימה בזיקה לאחרים, למשל אישה שהיתה אסורה רק לאלמוני, ולאחר שאותו אלמוני נפטר, אין מקום לכלילתה ברשימה.

הבדיקה העלתה, כי גם לאחר שהמשרד נקט פעולות אלה, עדיין כלולים ברשימה המרכזית שמות של אנשים שהותרו להינשא. כך למשל בבדיקה של מספר מקרים, העלתה הביקורת, כי 11 שמות של אנשים לא נגרעו מהרשימה, למרות שמזכירי בתי הדין או רושמי הנישואין דיווחו למחלקה כי הם הותרו להינשא.

ההוראה למלם על מחיקתם של שמות אנשים מן הסוגים המפורטים לעיל מהרשימה ניתנה בנובמבר 1989. באמצע דצמבר 1989 הודיע המשרד, כי לאחר הגריעה מהקובץ שבמלם של אנשים אלה מסתכם מספר האנשים בקובץ ב-6,130.

בבדיקה התברר כי הידיעות מבתי הדין הרבניים ומורשמי הנישואין על היתר נישואין ועל עיכוב נישואין אינן מגיעות למחלקה באופן סדיר ושוטף. כתוצאה מכך נכללים ברשימה שמותיהם של אנשים שהותרו להינשא, וחלק מהם אמנם נישא בינתיים.

המחלקה לא פעלה בשנים האחרונות באופן שיטתי בקרב מזכירי בתי הדין ורושמי הנישואין כדי להעמיד אותם על חובתם להקפיד על סדרי הדיווח.

בעקבות הביקורת הורתה הנהלת המשרד להנהלת בתי הדין ולמחלקה להנחות את בתי הדין ורושמי הנישואין להמציא לה את כל החלטות המצויות בידם ביחס להיתרי נישואין, כדי להבטיח רישום נאות.

לדעת מבקר המדינה העדכון השוטף של המידע, שאותו יש לערוך לעיתים קרובות, צריך להתייחס במיוחד למקרים, שסיבת עיכובם להינשא היא זמנית, כמו: בני זוג שלגביהם נפסק, כי הם אסורים לאחרים עד לנתינת הגט; ואנשים שיש ספק לגבי יהדותם ושמותיהם נכללו ברשימה עד שיסתיים תהליך התגיירותם.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי לממשלה מסר כאמור ב-1975 את חוות דעתו בנושא "רשימות מעוכבי נישואין". חוות הדעת פורסמה במסגרת של "הנחיות" באוגוסט 1976. ההיבט המשפטי של רשימות מעוכבי הנישואין מתרכז לדברי היועץ המשפטי לממשלה, בשתי שאלות יסוד: השאלה הראשונה עוסקת בסמכות הפורמלית, והשנייה עוסקת בהפעלה של הסמכות הלכה למעשה.

1. שאלת הסמכות הפורמלית: האם קיימת סמכות בידי רושם הנישואין והמשרד לענייני דתות לרכז מידע על עיכוב נישואין, ולהעמיד מידע זה לרשות רושמי הנישואין האחרים במדינה.

היועץ המשפטי קבע לגבי שאלה זו:

א. חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953 קובע כי "נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על פי דין תורה". הנישואין של יהודים נרשמים מיד אחר טקס הנישואין, וזאת על פי פקודת נישואין וגירושין (רישום). הרישום נעשה על ידי רושם נישואין שהוא רב. מכאן שסמכותו של הרב לרשום לנישואין, לערוך הנישואין, ולהוציא תעודת נישואין מותנית בכך ששני בני הזוג כשירים להינשא על פי דין תורה. על פי הכללים המשפטיים המקובלים אין רושם הנישואין חייב להסתפק בהצהרת בני הזוג כי הם

כשירים להינשא זה לזה על פי דין תורה, אלא הוא מוסמך לבחון ולבדוק אם מבחינת הדין הדתי הם בעלי כשירות להינשא. לשם כך הוא מוסמך לאסוף מידע על מצבם האישי של בני הזוג.

ב. משהחליט רושם הנישואין כי בני הזוג המבקשים להינשא אינם כשירים לכך על פי דין תורה, רשאי הוא להעביר מידע זה לידיעת שאר רושמי הנישואין וזאת כדי למנוע הערמה ועקיפה של החוק.

ג. המשרד לענייני דתות מוסמך לשמש צינור להעברת המידע מרושם נישואין אחד למשנהו. סמכות זו נובעת מתוך כך, שעל פי הדין הנוהג בישראל, המשרד לענייני דתות מופקד על ביצוע חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), ובידיו הפיקוח על רושמי הנישואין על פי פקודת הנישואין והגירושין (רישום). כמו כן, מוסמך המשרד לענייני דתות לקבל פסקי דין מבתי הדין הדתיים הכוללים החלטות על חוסר כשירות להינשא על פי דין תורה, ולהעמיד אף מידע זה לרשות רושמי הנישואין, וכל זאת כדי למנוע הערמה ועקיפה של החוק.

2. שאלת אופן השימוש בסמכות: מהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את רושמי הנישואין שעה שהם מרכזים מידע על עיכוב נישואין ומחליטים שלא לרשום אדם לנישואין, ומהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את המשרד לענייני דתות שעה שהוא מעמיד מידע זה לרשות שאר רושמי הנישואין במדינה.

לגבי שאלה זו קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי החלטתו של הרב רושם הנישואין, על יסוד המידע שבידו, שלא לרשום אדם לנישואין, גורמת בעקבותיה את התוצאה כי נמנעת מאותו אדם האפשרות להינשא בישראל בדרך הרגילה והמקובלת על פי דין תורה. מניעה זו יכולה להיות כללית ויכולה להיות יחסית. היא יכולה להיות תמידית והיא יכולה להיות זמנית אך היא מטילה על אדם מגבלה באשר לכשרותו. לאור אופיה זה של החלטת הרושם, חלים עליה הכללים היסודיים של המשפט הישראלי באשר ל"צדק הטבעי". זאת ועוד: כיוון שהבסיס להחלטת הרושם הוא במידע המצטבר בידו על מעמדו האישי של האדם, הרי השימוש במידע זה מן הדין שיעשה מתוך הגנה סבירה על זכותו של אדם ל"צנעת הפרט". הפעלתם של עקרונות משפט אלו הלכה למעשה מובילה למסקנות הבאות:

(א) החלטתו של רושם הנישואין לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין חייבת להתבסס על ראיות שאדם סביר היה רואה אותן כבעלות ערך הוכחתי. אין הרושם רשאי להסתמך על רכילות, השערות גרידא, או שמועות בעלמא.

(ב) בטרם יקבל הרושם את החלטתו לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, עליו להעניק לאותו אדם את "זכות הטיעון". על כן -

(1) על הרושם להודיע לנוגע בדבר כי התקבל אצלו מידע ביחס למעמדו האישי;

(2) על הרושם לתת לאותו אדם הזדמנות לעיין במידע המצוי אצלו ביחס למעמדו האישי;

(3) על הרושם לאפשר לאותו אדם לטעון טענותיו ולהביא ראיותיו ביחס למידע המצוי בידי הרושם.

(ג) הפצת מידע בין רושמי הנישואין ביחס למעמדו האישי של אדם שנרשם להינשא, צריך שתיעשה באופן שלא תפגע בזכותו להגנה סבירה על צנעת הפרט. על כן -

במקום הרשימות שהיו נהוגות (עד מועד מתן ההנחיות של היועץ המשפטי לממשלה), צריך לבוא רישום מרכזי במשרד לענייני דתות של החלטות בתי הדין ורושמי הנישואין; רישום זה יהיה פתוח לרושמי הנישואין, אשר יוכלו לפנות ולקבל מידע על מקרה אינדיבידואלי.

(ד) המידע שיתרכז ברישום המרכזי צריך להיות משני סוגים בלבד:

(1) החלטות של בתי דין רבניים ביחס לבעלי הדין שבפניהם;

(2) החלטות של רושמי הנישואין המסרבים לבקשתו של אדם להירשם לנישואין.

המשרד לענייני דתות ורושמי הנישואין לא צריכים לרכז מידע אחר. על כן, אין לרכז מידע ביחס לילדים של אדם שמעמדו האישי נקבע בפסק דין של בית דין רבני. הילדים לא היו צד לדיון, טענותיהם לא נשמעו, ומעמד המשפטי אינו נושא לבקשת רישום לנישואין. כמו כן אין לרכז מידע ביחס לאנשים שלא פנו בבקשה להרשם לנישואין. כך, למשל, אין לנהל רישומים על מידע המגיע ממשרד החוץ או מהסוכנות או מגורם אחר כלשהו. מידע זה לעתים אינו מהימן. האדם שאליו מתייחס המידע אינו יודע עליו ואינו יכול להזימו. איסוף מידע כזה היה הופך את המשרד לענייני דתות למירשם אוכלוסין זוטא. לכך אין סימוכין בחוק, והדבר פוגע בצנעת הפרט.

(ה) את הסיכום המתואר לעיל יש לגבש למערכת הוראות והנחיות. הנחיות אלה צריכות להתפרסם ברבים.

יישום הנחיות היועץ המשפטי

1. בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הרישום המרכזי, תוקנו כאמור ב-1976 התקנות וההנחיות לרישום נישואין שהופצו בין כל רושמי הנישואין. בתקנות החדשות נקבע: המשרד ינהל רישום מרכזי ובלעדי לצורך בירור פרטי הנרשמים לנישואין; על רושם הנישואין להודיע לבני הזוג, הפותחים תיק לרישום נישואין או לקבלת תעודת רווקות, שהרישום לא יושלם אלא לאחר בירור עניינם גם ברישום המרכזי; אין לערוך חופה וקידושין לפני קבלת תשובת המחלקה לרבנות, שבני הזוג אינם מופיעים ברשימת טעוני הבירור.

עוד נקבע בתקנות: על הנרשמים לנישואין להופיע במשרדי הרבנות לפחות 30 יום לפני מועד עריכת הנישואין. רושם הנישואין מעביר למחלקה טופס שבו רשומים פרטים אישיים מזהים של החתן ושל הכלה; המחלקה בודקת, על סמך פרטים אלו, אם אחד מבני הזוג או שניהם כלולים ברשימה; אם אכן נמצא מי מהם ברשימה, נערך במסמכי המקור בירור מה היא סיבת העיכוב ששימשה בסיס להכללה ברשימה; בהתאם לנתונים הנאספים על ידי המחלקה והמובאים לידיעתו של רושם הנישואין, מחליט הלה על אופן הטיפול בבקשתם של בני הזוג להינשא, ובמקרים רבים הוא מעביר את העניין להחלטתו של בית דין רבני.

2. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אין רושם הנישואין רשאי לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, בהסתמך על רכילות, השערות גרידא, או שמועות בעלמא.

המשרד לא הנחה את רושמי הנישואין באשר לאופן דיווחם למשרד על מידע שהגיע אליהם, כגון מה מקור המידע ואלו בירורים ערך הרושם בדבר אמינותו. הביקורת העלתה מקרים שאנשים נרשמו ברשימה המרכזית על סמך מכתבים או מידע המטילים ספק בכשרותם להינשא, שהעבירו רושמי נישואין למשרד בשמם של מכרים, או קרובי משפחה של אנשים אלו. כיוון שרושמי הנישואין לא צירפו למכתבים ולמידע הסברים נוספים, לא ניתן היה לדעת אם נערכו בירורי אימות. להלן דוגמאות:

(א) בתחילת יוני 1978 שלח רב של אחד הישובים למשרד מכתב, שבו נמסר על משפחה יהודית בת חמש נפשות שעברה לגור במיסיון; על סמך מכתב זה בלבד נרשמו בני המשפחה ברשימה.

(ב) במאי 1980 נשלח לרבנות באחת הערים מכתב, ובו נאמר, כי פלונית, שאינה יהודיה, נישאה ליהודי ובנה מנישואין אלו אינו נשוי. המכתב הועבר למשרד. בהערה בכתב יד על המכתב המליץ הרב רושם הנישואין, בשמו ובשם רב נוסף, לרשום את האם ובנה ברשימה המרכזית, וכן אמנם נעשה.

3. היועץ המשפטי לממשלה קבע כאמור, כי בטרם יקבל הרושם את החלטתו לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, עליו להעניק לאותו אדם את "זכות הטיעון"; ושהמידע שיתרכז ברשימה המרכזית צריך להיות משני סוגים - החלטות בתי דין רבניים והחלטות של רושמי נישואין.

משרד מבקר המדינה בדק מידע שהגיע למחלקה לרבנות, המתייחס לתקופה מ-1976 (לאחר מתן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה) עד תחילת 1989. נבדק מידע שהגיע למחלקה בחודשים מאי - אוקטובר 1977, מארס - יוני 1978, מארס 1986 - ינואר 1989. תקופות אלה נבחרו באופן מקרי; במסגרת הביקורת נבדקו 305 מקרים (להלן - המדגם):

א. לפי הנחיות היועץ המשפטי מקורות המידע שעליהם מושתתת הרשימה הם החלטות של בתי הדין שהועברו למחלקה לרבנות לצורך רישומם של מעוכבי הנישואין ברשימה (החלטות המהוות כ-85% מכלל המקרים במדגם); ומידע שהגיע מרושמי הנישואין. נמצאו שני מקרים שהמידע לא הגיע למחלקה לרבנות משני המקורות האמורים:

(1) בינואר 1980 פנה אדם אל הרבנות הראשית לישראל במכתב, שבו הביע את התנגדותו לנישואי פלונית, היות שלדבריו הוא חי עמה כבעל ואשה במשך שנתיים, ומאחר שלדבריו עלולות להיווצר בעיות אישיות והלכתיות אם היא תנשא לאחר.

הרבנות הראשית, שאינה עוסקת בענייני הרשימה, העבירה את המכתב למשרד, ועל סמך מכתב זה נרשמה פלונית ברשימה.

(2) באוגוסט 1988 פנה אל המשרד דיין בעניין מידע שהגיע לידי שלא במסגרת הליך שיפוטי. במכתבו נאמר, שאמה של פלונית ופלונית עצמה רשומות בתעודות הזהות כיהודיות ללא אסמכתא של גיור ו"כנראה שהן נוצריות". האם נישאה בנשואים אזרחיים בחו"ל "וילדיה רשומים כיהודים למרות שהם כנראה נוצרים". במכתב צוין כי מידע זה הוא "מוסמך ביותר".

באותו מכתב מתייחס הדיין למידע שנמסר לו על ידי אדם אחר על פלוני, הרשום בתעודות הזהות כיהודי, אף כי איננו יהודי. במכתב נאמר, כי אין ידועים לדיין פרטים נוספים על הלה ולא מקורות המידע של האדם האחר, אולם "מוסר הידיעה הוא אדם רציני".

(ב) מהמדגם עולה, כי בתי הדין הרבניים ורושמי הנישואין החליטו על רישום אנשים ברשימה המרכזית, בעיקר מהסיבות הבאות:

- (1) נמצאו אסורים להינשא לאדם אחר עד שייערכו להם גירושין על פי ההלכה - 87 מקרים.
- (2) אשה נשואה שקיימה קשרים עם גבר זר ולכן היא "אסורה לבעלה ולבועלה" - 85 מקרים.

בעבר נהוג היה לכלול ברשימה, במקרה של אשה האסורה לבעלה ולבועלה את שמות שלושתם מהמדגם עולה שבעקבות 23 פסקי דין שניתנו בעניין זה בשנים 1977 - 1978, נרשמו 72 אנשים ברשימה. לפני כארבע שנים הוחלט להסתפק ברישום שמה של האשה בלבד. הנימוק לשינוי זה הוא שלמעשה ניתן לאתר את שמותיהם של הבעל והבועל על פי שמה של האשה, כמפורט בפסק הדין, ועל פי "מעשה בית הדין", שהוא מסמך המצורף לכל גט ובו נרשמו שמות האסורים לשאת את הגרושה. מהמדגם המתייחס לשנים 1987 - 1988 עולה, כי בעקבות 13 פסקי דין שניתנו בעניין זה נרשמו רק שמותיהן של 13 הנשים.

משרד מבקר המדינה העיר למחלקה כי כל שינוי מהותי ברישום מהסוג המתואר לעיל חייב להיעשות בכפוף להנחייה מהרבנות הראשית. בתיקים לא נמצאה הנחייה כזו בכתב. בעקבות הביקורת פנה המשרד לרבנים הראשיים בבקשה להמציא לו הנחייה בכתב בסוגייה זו. בעקבות ההחלטה לבצע את השינוי כאמור, לא נערך עדכון של הרשימה לגבי כל המקרים מסוג זה, שנכללו בה עד למועד קבלת ההחלטה על השינוי.

(3) מי שנקבע שאינם יהודים, או שהוטל ספק לגבי יהדותם - 50 מקרים, ביניהם 15 ילדים מתחת לגיל 17, שהוא הגיל המיזערי לנישואין על פי החוק.

(4) אשר ליתר המקרים, הסיבות לכלילתם ברשימה היו: אנשים שמצבם המשפחתי טעון בירור; אי בהירות לגבי רישום מצבם המשפחתי בתעודת הזהות; נשים הזקוקות לחליצה; גרושות; גירות שהיה חשש שינשאו לכהן.

(ג). בדיקת המקרים שבמדגם מראה, שברשימה כלולים שמות של אנשים, שעל פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לא צריך היה לכלול אותם ברשימה. המדובר במעוכבי נישואין שכלל לא הגישו בקשה להירשם לנישואין או שדבר עיכובם נקבע בהליך שיפוטי, שהם לא נטלו חלק בו, או שהעיכוב לנישואין התהווה בגלל זיקה לבעלי הדין. המקרים השכיחים הם:

(1) אנשים שבית הדין פסק, במסגרת דיונים בתיקי גירושין, על עיכובם לשאת לאישה פלונית, לאחר שהתברר כי קיימה עמם יחסי אישות בהיותה נשואה והם מוגדרים כ"בועלים". אנשים אלה אינם צד בהליך השיפוטי ולכן גם אינם נוטלים חלק בדיונים המתקיימים בין הבעל לאישה, וממילא לא ניתנה להם זכות טיעון. לא ברור בכל אחד מהמקרים, אם עובדת רישומם הובאה לידיעתם. לפני ארבע שנים שונתה, כאמור, דרך הרישום במקרה זה. בקבוצה זו כלולים גם ילדים, שנולדו מקיום יחסי אסורים ומוגדרים כ"ממזרים", שאסור להם להינשא לבן זוג, שאינו כמותם, לעולם; מספרם במדגם הוא 11.

(2) מעוכבי נישואין, ששמותיהם כלולים ברשימה בגלל חשש או עובדה שאינם יהודים: מידע זה התברר במקרים רבים במהלך חקירה שנערכה לבני זוג, שפנו בבקשה להירשם לנישואין. החקירה נערכה על ידי רושם הנישואין, או בבית דין רבני - אם הרב רושם הנישואין הפנה אותם לבירור בבית הדין. הרב רושם הנישואין, או בית הדין העביר למשרד שמות של בני משפחה, כמו אחים או ילדים של אותם מעוכבי נישואין שהתברר לגביהם, כי יש ספק ביהדותם. בעקבות זאת נכללו ברשימה גם שמות ילדים שעדיין לא הגיעו לגיל נישואין.

כפי שצוין לעיל, נכללו שמות אנשים אלו ברשימה המרכזית, בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, שאם יקוימו ההנחיות במלואן, יש חשש שהדבר יביא כבעבר להיווצרותן ולניהולן של רשימות נוספות אצל רושמי הנישואין, בבתי הדין הרבניים או במשרד. יש לציין, כי היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו מ-1975 היה ער לכך, כי "יעילות ביצוע חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) תומך באיסוף מידע זה", אך קבע, כי "לנו נראה כי השיקולים הנוגדים מכריעים את הכף". לדעת מבקר המדינה, אין המשרד רשאי לסטות, על דעת עצמו, מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ועליו למלא אחריהן כרוחן וכלשונן, כל עוד לא בוטלו על ידי מי שמוסמך לכך.

(3) בבדיקת המקרים שנכללו במדגם נמצא, כי ברשימה מופיעים שמות של שלושה אנשים, שהסיבה לעיכוב נישואיהם נעוצה בהיותם מוגבלים בשכלם או בנפשם, ולא משום שנמצא בהם פסול להינשא על פי ההלכה. הרישום לגביהם נעשה בעקבות פנייה למשרד מצד האפוטרופוס, שמינה להם בית המשפט, למשרד.

עיכוב הנישואין של שלושת האנשים האמורים, גם אם נבע מגישה אנושית ונועד לטובתם, אינו עולה בקנה אחד עם הכללים שנקבעו לניהול הרשימה והמבוססים על חוק שיפוט בתי הדין הרבניים (נישואין וגירושין) ועל התקנות וההוראות לרישום נישואין. בכלילת שמות שלושת האנשים ברשימה יש לכאורה חריגה מהסמכות שניתנה למשרד לנהל רשימה ככלי עזר לרושמי הנישואין לבדיקת כשרותו של אדם להינשא על פי ההלכה.



הרשימה של מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין, המנוהלת במשרד לענייני דתות, משמשת את רושמי הנישואין במסגרת החקירה שהם מקיימים לגבי מצבם האישי והמשפחתי של בני זוג שהגישו בקשה להירשם לנישואין. ההחלטה שלא לרשום אדם לנישואין מביאה לכך שנמנעת ממנו האפשרות להינשא בדרך הרגילה והמקובלת על פי דין תורה. מניעה זו יכולה להיות לזמן קצר או לתמיד. לאור אופיה של החלטת הרושם, קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי חלים עליה הכללים היסודיים של המשפט הישראלי באשר ל"צדק הטבעי". כיוון שהבסיס להחלטת הרושם הוא במידע המצטבר בידיה על מעמדו האישי של האדם, הרי שהשימוש במידע זה מן הדין שיעשה מתוך הגנה סבירה על זכותו של אדם "לצנעת הפרט". עוד קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי לפני שהרושם יקבל את החלטתו לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, עליו להעניק לאותו אדם את זכות "הטיעון", וכי ההחלטה על עיכוב הנישואין תתבסס על ראיות שאדם סביר היה רואה אותן כבעלות ערך הוכחתי.

ממצאי הביקורת מראים, שהרשימה המנוהלת בידי המשרד אינה מעודכנת. היא כוללת שמות אנשים, שהיה חסר מידע חיוני עליהם, וכן שמותיהם של אנשים שהלכו לעולמם. מלבד זה כלולים ברשימה שמות אנשים שבינתיים הותר להם להינשא וחלק מהם אף נישאו. עוד הועלו ליקויים בקשר לסדירות הדיווח למשרד על היתרי נישואין. נמצא גם שהמשרד לא הנחה את מזכירי בתי הדין הרבניים ורושמי הנישואין בענין סדרי הדיווח.

הביקורת הצביעה על כך, כי לא בכל המקרים פעלו רושמי הנישואין והמשרד לפי ההנחיות שקבע היועץ המשפטי לממשלה: ברשימה נכללו שמותיהם של אנשים שכלל לא פנו להירשם לנישואין; נרשמו אנשים שדבר עיכובם להינשא נקבע בהליך שיפוטי שהם לא נטלו בו חלק, וביניהם גם ילדים. עוד נכללו ברשימה שמות של אנשים על סמך מידע ממקורות שונים, בלא שהמשרד פעל לאימותו.

ועדת המשפטיים בראשות נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט שמעון אגרנט, קבעה בחוות דעתה בעניין סמכויות היועץ המשפטי לממשלה:

"באשר ליתר הרשויות, השייכות לזרוע המבצעת במדינה, סבורים אנו, כי לא יכול להיות ספק בדבר, כי מחובתן לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמדריכה בשאלות חוק ומשפט".

לדעת מבקר המדינה, אסור היה למשרד לענייני דתות להתעלם מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה והיה עליו להיות מודרך בכל הקשור לנהול הרשימה על פיה.

תמיכה בעמותות

ריכוז ממצאים

מבין העמותות הנתמכות, שמבקר המדינה הפעיל עליהן ביקורת לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), נבדקו "אל המעיין קרן חינוך למורשת יהדות ספרד" (להלן - אל המעיין) ו"המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" (להלן - המרכז).

אל המעיין, שעיקר עיסוקה מתן שיעורים, לא הכינה מערכת שיעורים תקופתית, מסודרת וכתובה.