

טיפול המדינה במעמד האזרחי  
של תושבי מזרח ירושלים



## תקציר

### רקע כללי

בעיר ירושלים מתגוררים כ-332,600 תושבים ערבים שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים<sup>1</sup>. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה כ-319,000 מהם מתגוררים בשכונות מזרח ירושלים<sup>2</sup>. 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-1952<sup>3</sup> (להלן - חוק הכניסה לישראל). כ-96% 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, ותושבות לעניין חוק זה נבחנת על פי תשתית עובדתית ומבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה וכוללים, בין השאר, מגורי קבע בתחומי מדינת ישראל<sup>4</sup>. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ב-2018 היו

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים הנכונים לסוף שנת 2016.
- 2 "מזרח ירושלים", בדוח ביקורת זה, מתייחס לתיאור השכונות הערביות בירושלים ולתושביה הערבים בלבד.
- 3 בג"ץ 282/88 מוברק 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).

287,000 מתושבי מזרח ירושלים תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוק ביטוח בריאות<sup>5</sup>.

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 הלאומי<sup>6</sup>. בתקופת הביקורת כיהן ח"כ חיים כץ כשר העבודה והרווחה.

## 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

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

6 סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי.

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. דפוס 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 זכויותיהם 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 זכויות נוספות הנובעות ממעמד זה. מציאות זו פוגעת, לעיתים באופן קשה ביותר, באפשרות שנותנת 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 המיוחד<sup>7</sup> ולעניין השבת הרישיון לישיבת 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 למיצוי 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 ביומטריות<sup>8</sup>, 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 ולמצוא 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 שבן הזוג תושב אזור<sup>9</sup> (להלן

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 זהו 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.

- אחמ"ש קבע), אף לא למשך הזמן שבין קביעת התור לבין המועד שייקבע להגשת הבקשה.

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 הגדולות<sup>10</sup> 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 המתנה 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 המתנה זמני המתנה 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 שיהיו ניכר ובלתי סביר בטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות אלו, הפוגע במגישי הבקשות.

### 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 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.



## 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 בעניינן של התביעות שהוגשו. כמו כן, יש בכך כדי לפגוע בשוויוניות של הליך המכרז, שכן אפשר כי תנאי בעניין 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 החלטת 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 לישיבת 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, ולפרסמם, 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 מקבלים 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 יישומם; 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 שידרש 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-אבטחת 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.



## מוגז

### חלפיה עאמה

יסکن فی آחفاء شرقی القدس<sup>1</sup> نحو 319,000 من السكّان، ويشكّلون نحو 38% من سكّان مدينة القدس<sup>2</sup>. الإحصاء السكانيّ الذي أُجْرِيَ في العام 1967 شمل سكّان القدس الشرقية، لكن هؤلاء لم يحصلوا على الجنسية الإسرائيليّة، وجرى تنظيم مكوتهم القانوني في إسرائيل وفق تصريح المكوت الدائم المُدرج في قانون الدخول إلى إسرائيل -1952<sup>3</sup> (في ما يلي: قانون الدخول إلى إسرائيل). يسكن نحو 97% من سكّان القدس العرب في آحفاء القدس الشرقية: نحو 22,000 منهم مواطنون، ونحو 294,000 مقيمون دائمون، ونحو 3,000 هم سكّان مؤقتون.

قانون المواطنة -1952 (في ما يلي: قانون المواطنة) هو الذي يحدّد قواعد منح المواطنة الإسرائيليّة، بينما يجري تنظيم مكانة السكّان الدائمين وفق قانون الدخول إلى إسرائيل الذي يحدّد أنّ تأشيرات تراخيص المكوت في إسرائيل تمنح من قبل وزير الداخليّة أو من حوّل للقيام بذلك من قبله (في ما يلي: المقيم الدائم). تسري على السكّان المقيمين الدائمين في إسرائيل جميع الواجبات التي تفرضها الدولة، ويحقّ لهم الحصول تقريبًا على جميع الحقوق التي يحصل عليها المواطنون، يُستثنى من ذلك -على سبيل المثال- الحقّ في الترشّح للكنيست، والحقّ في حيازة جواز السفر الإسرائيليّ. سلطة السكّان والهجرة (في ما يلي: سلطة السكّان) التي تعمل كوحدة ملحقة مستقلة في وزارة الداخليّة هي المسؤولة عن معالجة طلب الأفراد للحصول على مكانة مواطن أو مقيم دائم. في الفترة التي أُخضعت للرقابة، أشغل السيّد أرييه مخلوف درعي منصب وزير الداخليّة، وابتداءً من شهر كانون الثاني عام 2010 حتّى كانون الأول عام 2015 أشغل السيّد أمنون بن عامي منصب المدير العامّ لسلطة السكّان، ومنذ هذا التاريخ حتّى حزيران عام 2017 أشغل السيّد أمنون شموئيلي منصب القائم بأعمال المدير العامّ، وابتداءً من تمّوز عام 2017 يشغل البروفيسور شلومو مور يوسف منصب المدير العامّ.

غالبية بنود التأمين وفق قانون التأمين الوطنيّ (صيغة مدمجة)، 1995 (في ما يلي: قانون التأمين الوطنيّ) تسري على "السكّان في إسرائيل"، أمّا استحقاق التأمين الصحيّ وفق قانون التأمين الصحيّ، 1994 (في ما يلي: قانون التأمين الصحيّ) فيُمنح لـ "السكّان المقيم" كما جرى تحديده في قانون التأمين الوطنيّ. قانون التأمين الوطنيّ لا يعرف من هو "ساكن إسرائيل"، ويجري فحص الإقامة وفق قاعدة الحقائق واختبارات قانونيّة جرى تحديدها في الأحكام التي أصدرتها المحاكم، وهي تشمل -في ما تشمل- الإقامة الدائمة في مناطق دولة إسرائيل.<sup>4</sup> وفق بيانات

- 1 "شرقي القدس"، في هذا التقرير، يتطرّق إلى توصيف الأحياء العربيّة في القدس وإلى سكّانها العرب فقط.
- 2 دائرة الإحصاء المركزيّة، بيان صحفيّ، مجموعة بيانات بمناسبة يوم القدس (2015-2017)، 9.5.18.
- 3 ملفّ المحكمة العليا 282/88 مبارك عوض ضدّ رئيس حكومة إسرائيل ووزير الداخليّة، قرار حكم 42 (2) 424.
- 4 استئناف التأمين الوطنيّ 14-09-65521 نجاني قواس ضدّ مؤسّسة التأمين الوطنيّ (نشر في بنك معلوماتيّ مَحْوسَب، 27.3.17).

مؤسسة التأمين الوطني، في العام 2018 كان 287,000 من القاطنين في شرقي القدس "سكّانًا" وفق قانون التأمين الوطني ووفق قانون التأمين الصحي.<sup>5</sup>

تعمل مؤسسة التأمين الوطني وفق قانون التأمين الوطني، ووفق قوانين إضافية، وهي معدة لضمان ركيزة اقتصادية معيشية للعائلات التي تعاني من ضائقة اقتصادية مؤقتة أو مستمرة. منذ العام 2012 حتى كانون الثاني من العام 2017، أشغل البروفيسور شلومو بار يوسف منصب المدير العام لمؤسسة التأمين الوطني، وابتداءً من شهر تشرين الثاني عام 2017 يشغل السيد مئير شبيجلر هذا المنصب. وزير العمل والرفاه الاجتماعي والخدمات الاجتماعية (في ما يلي: وزير العمل والرفاه الاجتماعي) هو المسؤول عن تنفيذ قانون التأمين الوطني.<sup>6</sup> في الفترة التي أخضعت للرقابة، أشغل عضو الكنيست حاييم كاتس منصب وزير العمل والرفاه الاجتماعي.

## الأنشطة الرقابية

في الفترة الواقعة بين الشهرين شباط وأيلول عام 2018، قام مكتب مراقب الدولة بفحص معالجة الدولة لموضوع المكانة المدنية لسكّان شرقي القدس، وشملت أعمال الرقابة المواضيع التالية: السياسات الحكومية المتعلقة بالمكانة المدنية لسكّان شرقي القدس؛ خدمات سلطة السكّان في شرقي القدس؛ وتحديد مكانة الإقامة من قبل مؤسسة التأمين الوطني لغرض الحصول على حقوق الضمان الاجتماعي. أُجريت الرقابة في سلطة السكّان وفي مؤسسة التأمين الوطني، كما أُجريت فحوصات مكمّلة في وزارة الداخلية ووزارة القضاء.

في إطار الأعمال الرقابية، أجرى مندوبو مراقب الدولة مقابلات مع عدد من السكّان في حيّ الطور في شرقي القدس، وذلك في شهر نيسان عام 2018.

## النواقص الأساسية

### السياسة الحكومية المتعلقة بمكانة سكّان شرقي القدس

تبين أنه لم يجرّ تحديد سياسة حكومية شاملة حول المكانة المدنية لسكّان شرقي القدس. ولم يقرّ وزير الداخلية (وهو المسؤول عن تنفيذ قانون الدخول إلى إسرائيل) بتحديد سياسة من هذا القبيل، بل إنه كذلك لم يبادر إلى إجراء عمل إداري تحضيري كي يشكل قاعدة لتحديد السياسات من خلال سلطة السكّان، كما أن هذه الأخيرة لم تقم بإجراء مسح للقضايا المركزية في هذا الموضوع - وبعضها طُرحت مثلاً في الأحكام القضائية الصادرة (انظروا ذلك لاحقاً) -، ولم تقم بتحليل مدلولات ومعاني الترتيبات القائمة وإسقاطاتها على حياة السكّان. وزير العمل والرفاه الاجتماعي أيضاً

5 بيانات مديرية الأبحاث وتخطيط المنظومات المعلوماتية من شهر آب 2018.

6 المادة 400 من قانون التأمين الوطني.



(وهو المسؤول عن تنفيذ قانون التأمين الوطني)، لم يبادر إلى تحديد سياسة من هذا القبيل، وينسحب الأمر كذلك على إدارة مؤسسة التأمين الوطني. وزارة العدل ومقر الأمن القومي في ديوان رئيس الوزراء هما جسمان متداخلان في هذه المسارات، وقد أظهرت عمليّات الرقابة فيهما أنّهما لم يقوما كذلك بالمبادرة لأيّ نوع من العمل الإداري التحضيري المذكور. وفي غياب سياسة حكوميّة شاملة، فقد انتقل مركز الثقل للحسم في القضايا المذكورة إلى يد الجهاز القضائيّ.

### تغيير إجراءات سلطة السكّان ومؤسسة التأمين الوطني على ضوء قرار حكم ظرفيّ

على ضوء غياب بلورة سياسة حكوميّة شاملة حول المكانة المدنيّة لسكّان القدس الشرقيّة، قامت سلطة السكّان ومؤسسة التأمين الوطني بصياغة مجموعة من الإجراءات المتعلقة بأبعاد مختلفة لهذه المسألة، ويجري استخدامها كنوع من السياسة الحكوميّة. لكن بخلاف السياسة التي تجري بلورتها على نحو منظم، وعلى قاعدة عمل مكتبيّ وإداريّ شموليّ يشمل الأبعاد الدستوريّة، نحو الحقّ في الصّحة وسلامة العائلة، فقد جرت بلورة هذه الإجراءات على ضوء قرارات تخصّ شأنًا معيّنًا في السياق الزمنيّ المتعلّق بالإجراء القضائيّ، وفي سياق قضية محدّدة فرضّ على الدولة تناولها وتوضيحها، أو لغرض تطبيق قرارات قضائيّة. لا يمكن لهذا النهج في اتّخاذ القرارات أن يشكّل بديلًا لائقًا لسياسة شاملة يجري رسمها بعد إجراء عمليّة فحص جذريّة لمجمّل أبعاد القضية، بما يشمل الأبعاد الدستوريّة، وتلك المتعلّقة بالميزات والسياسات الخارجيّة والحكم المحليّ.

تُظهر كثرة القرارات الصادرة عن المحاكم في قضايا مبدئيّة تتعلّق بمكانة وحقوق سكّان شرقيّ القدس، والتغييرات التي يطلب من سلطة السكّان ومؤسسة التأمين الوطني إدخالها على إجراءاتها القائمة، تظهر أنّه في غياب العمل المكتبيّ الإداريّ الشامل الذي تناولناه آنفًا، فإنّ الإطار القانونيّ القائم في هذه المسألة (بدلًا من تعليمات القوانين، ووصولًا إلى إجراءات وأنظمة سلطة السكّان ومؤسسة التأمين الوطني) لا يوفر حلولًا كاملة ومتناسكة ومتساوقة لقضايا أساسيّة في مجال المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس.

وجد سكّان شرقيّ القدس أنفسهم مرغمين على التوجّه إلى المحاكم من أجل انتزاع حقوقهم في مسألة المكانة المدنيّة، وحقوق إضافيّة تُشتقّ من هذه المكانة. هذا الواقع يلحق ضررًا (جسيمًا في بعض الأحيان) بالإمكانيّة التي توفرها الدولة لسكّان شرقيّ القدس لاستنفاد حقوقهم كمقيمين دائمين، وكمن سكنت عائلاتهم في هذه البلاد سنين طويلة قبل إقامة دولة إسرائيل.

### غياب الشفافيّة في ترتيبات سلطة السكّان ومؤسسة التأمين الوطني

أظهرت الرقابة أنّ مؤسسة التأمين الوطني وسلطة السكّان لم تقوما بتسيخ وتعميم التغييرات في سياساتهما التي تتطرّق إلى سكّان المنطقة الخاصّة،<sup>7</sup> في مسألة إعادة تأشيرة الإقامة الدائمة لمن انتهت مدّة إقامته وحصل على جنسيّة أجنبيّة، وبالتاليّ أحلّنا بواجبهما القانونيّ. ثمّة ما يدعو إلى الاعتقاد بأنّ عدم استنفاد سكّان شرقيّ القدس لحقوقهم مرّدّه عدم إطلاعهم على التغييرات التي طرأت على

السياسات المعمول بها، وهو ما ألحق ضرراً بالغاً بحقوق سكّان المنطقة الخاصّة، وبحقوق من انتهت مدّة إقامتهم وحصلوا على جنسيّة أجنبيّة.

### انتهاك القدرة على استنفاد الحقّ في الحصول على المواطنة وفق البند 4 من قانون المواطنة

تبيّن أنّ سلطة السكّان لم تحدّد قواعد تتعلّق بطلب الحصول على المواطنة (التجنّس) وفق البند 4 من قانون المواطنة، أي لم تحدّد شروط تقديم الطلب، ولا المستندات المطلوبة لغرض مراجعتها ومعالجتها. على هذا النحو يُحرّم سكّان شرقيّ القدس من إمكانية تقديم طلبات وفق هذا البند القانوني الذي بقي مجرد حبر على ورق، وبالتالي تُنتهك قدرة جزء منهم على استنفاد حقّ الحصول على المواطنة وفق الشروط التي حدّدها البند المذكور.

## خدمات سلطة السكّان في شرقيّ القدس

### استحقاق الحصول على الخدمة-فقط في مكتب شرقيّ القدس

تفرض سلطة السكّان على سكّان شرقيّ القدس الحصول على الخدمات في مكتب واحد فقط يقع في شرقيّ القدس، ولا تسمح لهم بالحصول على الخدمات في أيّ فرع آخر، ولا حتّى في المكتب القائم في غربيّ المدينة، بينما تسمح لسائر مواطني الدولة الحصول على الخدمات في مكاتب مختلفة بصرف النظر عن مكان سكنهم. لم تسمح سلطة السكّان لسكّان شرقيّ القدس بالحصول على الخدمة في مكاتب أخرى، إلّا بعد أن قُدِّم التماس إلى المحكمة العليا، وذلك في قضيّة واحدة فقط هي تجديد تأشيرات المرور (ليسيه پاسيه) البيومترية.<sup>8</sup>

### الخدمات عن بُعد: إتاحة الخدمات الإلكترونيّة (الإنترنت) باللغة العربيّة

اللغة العربيّة هي اللغة الأساسيّة (والوحيدة في بعض الأحيان) لسكّان القدس الشرقيّة. ومن شأن توفير الخدمات الإلكترونيّة (عبر الإنترنت) باللغة العربيّة أن يحسّن من مستوى الخدمة لهذه الفئة السكانيّة التي تحتاج إلى خدمات سلطة السكّان بوتيرة أعلى نسبياً من سائر مواطني الدولة. على الرغم من ذلك، هذه الخدمات والمعلومات حولها ليست متوافرة بالكامل على موقع الخدمات والمعلومات الحكوميّ، وليس ثمة إمكانية لتحديد دور لاستصدار تأشيرة بيومترية باللغة العربيّة. المنالّة المنقوصة في الخدمات الحكوميّة باللغة العربيّة تنتهك حقّ شريحة من الجمهور في شرقيّ القدس في تلقي خدمات سلطة السكّان واستنفاد حقوقها، وترفع في بعض الأحيان من كلفة الحصول على هذه الخدمة.

8 تأشيرة عبور (ليسيه پاسيه) - وفق قانون جوازات السفر، 1952- هي بطاقة هويّة إسرائيلية ووثيقة سفر لكنّها ليست جواز سفر، وتُمنح لمن ليس مواطناً إسرائيلياً، ولمن لم تُحدّد جنسيّته أو إنّ جنسيّته تحوم حولها الشبهات. في حالات خاصّة، تُمنح هذه التأشيرة لمواطن إسرائيليين وفق طلبه. الشهادات البيومترية (بطاقة الهويّة؛ جواز السفر؛ وشهادة العبور) هي شهادات تشمل وسائل وبيانات بيومترية خاصّة بكلّ فرد. مستند الهويّة البيومتريّ يشمل شريحة إلكترونيّة تحمل بصمّتي الفرد بصورة وجهه.

### الانتظار لفترات طويلة للحصول على الدّور في مكتب شرقيّ القدس

تبيّن أنّ سلطة السكّان لم تحدّد معيارًا ثابتًا للمدّة الزمنيّة التي تستغرقها جميع مراحل معالجة طلبات الحصول على المواطنة وطلبات لّم شمل العائلات إذا كان الزوج من سكّان منطقة<sup>9</sup> (في ما يلي: لّم شمل عائلات دائم)، ولا حتّى للمدّة بين تحديّد الدور والموعّد الذي يُحدّد لتقديم الطلب.

أظهرت الرقابة أنّ سكّان القدس ينتظرون لمدّة عامين ونصف العام حتّى الموعد الذي يستطيعون فيه تقديم طلب للحصول على مواطنة إسرائيليّة في مكتب سلطة السكّان في شرقيّ القدس، كما أظهرت أنّ الموعد الشاغر الأقرب، لغرض تقديم طلب الحصول على المواطنة في مكتب سلطة الإسكان في شرقيّ القدس في شهر تشرين الأوّل عام 2017، هو شباط عام 2019. وأظهر فحص أجراه مكتب مراقب الدولة، في تمّوز عام 2018، أنّ الموعد الشاغر الأقرب لغرض تقديم طلب للحصول على المواطنة هو شهر كانون الثاني من العام 2021.

الانتظار لعامين ونصف العام، لتقديم طلب للحصول على المواطنة فقط، خطير جدًّا ويشكّل ضررًا من العيب. هذا التأخير الشادّ الذي يتواصل لعدّة سنوات في معالجة طلبات التجنّس، ودون اتّخاذ إجراءات ذات وزن من قِبَل السلطة لإيجاد حلّ للمشكلة، قد يفسّرهُ سكّان شرقيّ القدس بأنّه سياسة متعمّدة تسعى إلى وضع العقبات أمام من يرغب في الحصول على المواطنة. الفجوات في هذه المسألة تعكس إخفاقًا خطيرًا في عمل سلطة السكّان في كلّ ما يتعلّق بمنح الخدمات في مجال المكنة لسكّان شرقيّ القدس، وتُلحق ضررًا بالغًا في ثقة هذه الفئة السكّانيّة بمؤسّسات الحكم. منذ تبوّؤ المدير الحاليّ لسلطة الإسكان لوظيفته بدأت هذه الأخيرة باتّخاذ إجراءات لتحسين معالجة هذه الطلبات.

تبيّن أنّ كلّ من طلب حَجَز دَوْر لاستصدار مستند بيومتريّ في المكاتب الأربعة الكبرى،<sup>10</sup> في منتصف شهر حزيران وفي شهر تشرين الثاني عام 2018، حصل عليه في الحدّ الأقصى خلال شهر واحد (في المعدّل)، بينما يُضطرّ سكّان شرقيّ القدس إلى الانتظار نحو نصف سنة (في المعدّل). في تل أبيب والقدس (مركز المدينة) وحيفا وبئر السبع، توافّر للجمهور في منتصف حزيران عام 2018 أكثر من 10,000 دَوْر شاغر خلال الأشهر الثلاثة التالية، بينما حُجزت جميع الأدوار الشاغرة في مكتب سلطة السكّان في شرقيّ القدس خلال هذه الفترة. هذه الفجوة تعكس تمييزًا ضدّ سكّان شرقيّ القدس عند قدومهم لممارسة حقّهم في الحصول على مستندات بيومتريّة من الدولة.

### الانتظار في الدّور في مكتب سلطة السكّان في شرقيّ القدس

أظهرت الأعمال الرقابيّة أنّ سكّان شرقيّ القدس يُجبرون على الانتظار داخل منطقة المكتب لمدّة تتراوح بين ثلاث وأربع ساعات لغرض الحصول على الخدمة. هذه المدّة الزمنيّة لا تشمل وقت انتظار إضافيًّا لغرض الدخول، والتي تمتدّ لأكثر من ساعة ووفق ما دُكر في التماس جرى تقديمه إلى المحكمة العليا. تبيّن كذلك أنّ مدّة الانتظار لتلقّي الخدمة في مكتب سلطة السكّان في شرقيّ القدس لطلبات التسجيل والجوازات طويلة جدًّا (73 دقيقة في المعدّل) مقارنةً بالمكاتب الأربعة الكبيرة (39

9 تعريف "منطقة" وفق قانون المواطنة والدخول إلى إسرائيل (تعليمات مؤقّنة)، 2003: كلّ من يهودا والسامرة وقطاع غزّة.

10 مكتب القدس (مركز المدينة)؛ مكتب تل أبيب؛ مكتب حيفا؛ مكتب بئر السبع.

دقيقة في المعدل، على الرغم من أن معدل المدة الزمنية لتقديم الخدمة هو نفسه، وعدد متلقي الخدمة أقل مما في المكاتب الأخرى.

ظروف الانتظار ومدة الانتظار في مكتب سلطة السكان في القدس الشرقية خلال فترة الرقابة كانت قاسية وصعبة، ولا تلائم شروط تلقي الخدمات من قبل دولة تُعنى بحقوق سكانها ومواطنيها بدقة.

### الفترات الزمنية لمعالجة طلبات الحصول على المكانية

خلال فترة الرقابة، كان هناك نحو 2,500 طلب للحصول على المكانية (وغالبيتها للحصول على المواطنة) من قبل سكان شرقي القدس، وجرى تقديمها في الفترة الواقعة بين العامين 2014-2016، ولم تنته سلطة السكان من معالجتها على الرغم من مضي عدة سنوات على تقديمها في مكتب شرقي القدس.

### إجراءات إدارة سلطة السكان لتحسين الخدمة في مكتب شرقي القدس

في تشرين الثاني من العام 2017، كان في مكتب سلطة السكان 3,000 طلب للحصول على المواطنة من تلك التي لم تُعالج بعد. خمس هذه الطلبات (640) قُدم في العام 2014؛ ففي تلك الفترة كان في المكتب 1,500 طلب لتسجيل قاصر لم تُعالج بعد. تبين أن مقر مديرية الإسكان كان قد وضع خطط عمل حدد فيها أهداف كمّية لتقليل التأخير في معالجة طلبات الحصول على المواطنة التي قُدمت في مكتب سلطة السكان في القدس الشرقية في العام 2014 ولم تُجر معالجتها، لكن السلطة أخفقت في تحقيقها إيجاباً، حيث لم تُتخذ قرارات إلا في 20% من الطلبات التي جرى تقديمها في العام 2014 ولم تُعالج. تبين كذلك أن السلطة لم تضع خطة عمل لتقليل التأخير في معالجة طلبات لم تشمل العائلات الدائم وتسجيل قاصر حتى موعد انتهاء عمليات الرقابة.

أظهرت الرقابة أن نحو خمس العاملين الذين عملوا في مكتب سلطة الإسكان في أيار عام 2018 (10 من أصل 55 عاملاً) لا يتحدثون باللغة العربية. وكما ذكر آنفاً، فإن اللغة الأساسية (والوحيدة في بعض الأحيان) لسكان شرقي القدس هي العربية، وعليه ثمة أهمية بالغة لتقديم الخدمات باللغة العربية.

خلال هذه السنوات، ولا سيما في فترة عمل المدير العام الحالي للسلطة، عملت سلطة السكان على تحسين مستوى الخدمة في المكتب في كل ما يتعلق بظروف الانتظار، وكذلك في ما يتعلق بالمدة الزمنية التي تستغرقها معالجة طلبات الحصول على المكانية. هذا التحسين شمل -في ما شمل الانتقال إلى مكاتب أكبر وأكثر راحة، وزيادة في أعداد القوى العاملة. هذه الإجراءات أدخلت بعض التحسينات على طريقة تقديم الخدمة، لكن مستويات الخدمة التي يتلقاها سكان شرقي القدس ما زالت متدنية وتتخلف كثيراً عن تلك التي تُقدم للمواطنين في سائر أنحاء البلاد. على ضوء سنوات طويلة من الخدمات غير المرضية، وعلى ضوء الاستخدام غير الناجع والفعال للموارد البشرية الملائمة لفئة سكّانية لا يتحدث معظم أبنائها اللغة العبرية بطلاقة، وعلى ضوء غياب الحلول المرضية للاكتظاظ الشديد في مكتب السلطة على امتداد سنين طويلة، ثمة ما يدعو للتخوف أن سلطة السكان لم تعمل بما فيه الكفاية من أجل توفير خدمات ناجحة ومجدية لسكان شرقي القدس.

## تحديد مكانة الإقامة من قبل مؤسسة التأمين الوطني لغرض منح حقوق الضمان الاجتماعي

المدة الزمنية التي تستغرقها معالجة طلبات الإقامة وفق قانون التأمين الوطني

تبيّن أنّه عند الانتهاء من عمليّة الرقابة، في حزيران عام 2018، لم تحدّد مؤسسة التأمين الوطني حتّى الآن المدة الزمنية القصوى لمراحل معالجة الطلبات من قبل قسم الإقامة.

بيانات مؤسسة التأمين الوطني حول إجراءات معالجة طلبات الإقامة

تبيّن أنّ المعلومات حول معالجة طلبات الإقامة تُدار في مؤسسة التأمين الوطني بواسطة عدد من المنظومات المعلوماتية، لكن هذه المنظومات غير مرتبط بعضها بعض بواسطة رقم طلب يمكن من متابعة معالجة الطلب على امتداد مراحل معالجتها. بيانات مؤسسة التأمين الوطني تُظهر عدم إمكانية الحصول على معلومات تفصيلية حول كلّ واحد من الطلبات التي قدّمت في الفترة الواقعة بين الأعوام 2014-2017 ومعرفة ما شمله إجراء معالجته، وبضمن ذلك ما إذا جرت معالجته من قبل قسم الإقامة، ومعرفة ما هو القرار الذي اتّخذه قسم الإقامة، وما هي الطلبات التي حوّلت للتحقيق، ومعرفة هوية منقذ التحقيق وما تمخّص عنه التحقيق.

الاعتراف بسكان شرقيّ القدس كسكان وفق قانون التأمين الوطني على

ضوء إجراءات قضائية

تُظهر نتائج الدعاوى التي قدّمها سكان شرقيّ القدس للمحاكم بشأن قرارات مؤسسة التأمين الوطني في مسألة الاعتراف بهم كسكان مقيمين وفق قانون التأمين الوطني، والتي اتّخذت فيها أحكام قضائية، تُظهر أنّ المحاكم قد قبلت ادّعاءات الملتمسين في نصف الحالات تقريباً. في الغالبية العظمى من الحالات، لم تقرّر مؤسسة التأمين الوطني الاعتراف بإقامة الملتمسين إلاّ بعد تقديم الدعوى القضائية. السبب الرئيسيّ لتقديم الدعاوى هو ممانعة مؤسسة التأمين الوطني في اتّخاذ القرار.

عدم نشر إجراءات مؤسسة التأمين الوطني المتعلقة بتحديد الإقامة

أظهرت عمليّات الرقابة أنّ مؤسسة التأمين الوطني لا تقوم بنشر معايير تحديد الإقامة، ولا يتطرّق موقع الإنترنت التابع للمؤسسة إلى طلب فحص الإقامة ولإجراءات الفحص التي تشمل إجراء تحقيق من قبلها.

طول مدة التحقيقات

تبيّن أنّ مؤسسة التأمين الوطني لا تطلب من شركات التحقيق الخاصة أن توفر لها محققين بالعدد الذي حدّد في شروط المناقصة. عدم تحقيق هذا الشرط ينتقص من الموارد البشرية التي اعتزمت مؤسسة التأمين الوطني استثمارها في تنفيذ التحقيقات، وهو ما قد يلحق الضرر بمعالجة المؤسسة لإدارة التحقيقات في مسألة الطلبات المقّدمة. علاوة على هذا، من شأن ذلك أن ينتهك مبدأ المساواة في إجراءات المناقصة، إذ من المحتمل أنّ شرط عدد أفراد الطاقم المهنيّ الذي طُلب إلى مقّمي العروض توفيزه قد حال دون تقدّم آخرين إلى العطاء.

### اتخاذ القرارات في مؤسسة التأمين الوطني بالاستناد على نتائج التحقيق

تبيّن أنّ عدم الحصول على أفلام وتسجيلات صوتية مهمة يُلحق الضرر بقاعدة القرائن التي يستند إليها قرار قسم الإقامة في المسألة المطروحة، ألا وهي الاعتراف أو عدم الاعتراف بمكانة الإقامة وفق قانون التأمين الوطني، الأمر الذي يؤثر على استحقاق سكّان شرقيّ القدس للتأمين الصحيّ ولحقوق الضمان الاجتماعيّ. عدم الحصول على هذه الموادّ يؤثر أيضاً على قرار سلطة السكّان حول الاعتراف بمكانة سكّان شرقيّ القدس. يتأتى عن ذلك أنّ قسم الإقامة يتخذ قراره في مسألة مكانة مقدّم الطلب بالارتكاز على أنشطة التحقيق الذي أجرته شركات التحقيق الخاصة ونتائجه دون أن تتوافر لدى القسم قاعدة القرائن المطلوبة، إلا إذا جرى فتح إجراء قضائيّ في هذا الصدد.

### غياب آليات لائقة للإشراف على التحقيقات ومراقبتها

أظهر العمل الرقابيّ أنّ مؤسسة التأمين الوطنيّ لم تتخذ إجراءات تفتيش كافية أو نشاطات رقابية للتأكد من تطبيق أنظمة المؤسسة وترتيباتها، ولضمان أنّ التحقيقات التي تنقذ بواسطة محققين من قبل شركات خارجيّة (outsourcing) تدار من خلال المحافظة على قواعد الإدارة السليمة. من الأمور التي لم تُفحص: مسألة ما إذا كانت التحقيقات قد أُجريت بدون أفكار مسبقة وعلى نحوٍ نزيه ومنصف، وبدون إجراء تحقيقات مع قاصرين.

تبيّن أنّ مؤسسة التأمين الوطنيّ لم تحوّل إلى شركات التحقيق الخاصة توجيهات أو أنظمة في كلّ ما يتعلّق بحماية المعلومات وإجراءات الوصول إلى المعلومات، وتجميعها، والتصديق عليها، وتحليل البيانات. إضافة إلى ذلك، لم تتخذ مؤسسة التأمين الوطنيّ، في الفترة الواقعة بين العامين 2014-2017، أيّ خطوات تفتيشية ورقابية في كلّ ما يتعلّق بتنفيذ أنظمة حماية المعلومات من قبل شركات التحقيق الخاصة، والتي تشمل معلومات شخصية محمية وفق قانون حماية الخصوصية، 1981، ولم تقم بتنفيذ عمليات رقابية في مكاتب الشركات ولم تطلب أيّاً من المستندات.

## التوصيات الأساسية

يجب على الحكومة بعامة، وعلى وزير الداخلية بخاصة، وضع سياسة شاملة حول المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس، والمبادرة (بالاستناد إلى هذه السياسة) إلى إدخال تعديلات قانونية وتغييرات في التعليمات الإدارية. على وزير الداخلية أن يجري عملاً مكتوباً إدارياً شاملاً مع وزارة العدل ومع مؤسسة التأمين الوطنيّ، يشمل -في ما يشمل-مراجعة مجمل أبعاد مجال المكانة والقضايا التي طُرحت في الأحكام القضائية، وفي الدعاوى التي ما زالت قيد البت، وأن يطرح على الحكومة مقترحاً بشأن سياسة حكومية شاملة، بغية مناقشته واتخاذ القرار حول تبنيه. وبما أنّ القضايا التي يتضمّن هذا المجال تحمل إسقاطات حاسمة على سير حياة سكّان شرقيّ القدس وعلى حقوقهم، فيجدر التفكير في عرضها على السكّان وعلى أطراف المجتمع المدنيّ وسماع أصواتهم.

يجب على مؤسسة التأمين الوطني وسلطة السكان أن ترسخ في إجراءاتها وأنظمتها كل تغيير في سياستهما المتعلقة بسكان المنطقة الخاصة، وبمسألة إعادة ترخيص الإقامة الدائمة لمن انتهت صلاحية إقامته وحصل على جنسية أجنبية، وأن تقوما بتعميم جميع التغييرات على الجمهور دون تأخير.

يجب على سلطة السكان أن تحدّد شروطاً ومطالب لتقديم طلبات الحصول على المواطنة وفق المادة 4 أ من قانون المواطنة، وأن تحدّد قواعد معالجة هذه الطلبات، على أن تتوافر فيها (في الشروط والمطالب) مكونات النجاعة، والشقافية والجدوى، وأن تقوم بتعميمها على الملأ، كي يتمكن السكان من استنفاد حقوقهم وتقديم طلبات الحصول على المواطنة وفق هذه المادة في القانون.

يجب على سلطة السكان أن تقوم على وجه السرعة، وبالتعاون مع المستشار القضائي للحكومة، بفحص إمكانية تمكين سكان شرقي القدس من الحصول على مزيد من الخدمات في مكاتب إضافية.

يجب على سلطة السكان أن تواصل العمل على تحسين المنالية وإتاحة الخدمة باللغة العربية أيضاً؛ على موقع الخدمات والمعلومات الحكومي، وفي منظومات حجز الأدوار، وفي محطات الخدمة الذاتية. وعليها كذلك أن تضع محطات للخدمة الذاتية في مكاتبها الواقع في شرقي القدس. وكل ذلك بمساعدة وحدة "الحكم المتاح".

يجب على سلطة السكان أن تتخذ، في الحال، جميع الإجراءات المطلوبة للاستجابة خلال مدة زمنية معقولة لطلبات سكان شرقي القدس للحصول على المواطنة ولم شمل العائلات الدائم، بما يشمل تحديد المدة الزمنية المطلوبة لكل مرحلة من مراحل المعالجة؛ وعليها أن تبتكر آلية متابعة وإشراف ابتغاء التأكد من أن مكاتبها في القدس الشرقية يلتزم بالجدول الزمني الموضوع.

يجب على سلطة السكان مواصلة إجراءاتها الساعية إلى تحسين الخدمة وتحقيق المساواة بين متلقي الخدمة في مكتب شرقي المدينة وسائر مكاتب سلطة السكان، على أن يشمل الأمر وفرة في الأدوار. وعليها أيضاً أن تعمل على حصول سكان شرقي القدس على خدمات ناجعة ونوعية في مكتب شرقي المدينة بطرف مماثلة لتلك التي يحصل فيها سائر مواطني الدولة على الخدمات، ولا سيما في كل ما يتعلق بمدة وقت الانتظار. وعليها أيضاً أن تحسن المنالية للوافدين إلى مكتب شرقي القدس.

يبارك مكتب مراقب الدولة الخطوات التي اتخذتها إدارة سلطة السكان في العام 2018 من أجل تحسين الخدمات، بما في ذلك افتتاح مكتب إضافي في شرقي القدس. على الرغم من ذلك، يجب على إدارة سلطة السكان أن تواصل العمل على خلق تغيير حقيقي ومتواصل في مستوى الخدمات الممنوحة لسكان شرقي القدس، بما يشمل فحص طريقة تطبيق التوصيات التي قُدمت لها لفحص إجراءات العمل وإجراءات الخدمة في مكتب شرقي القدس على وجه السرعة، وأن تقوم بوضع خطة عمل تفصيلية لتطبيق التوصيات بما يشمل تحديد جداول زمنية ملزمة، وكذلك يجب على المدير العام لسلطة السكان أن يشمل في خطة عمل السلطة للسنوات الثلاث القادمة غايات كمية تتعلق بتحسين الخدمة وتقصير أوقات الانتظار في مكتب شرقي القدس، وعرضها على وزير الداخلية. من المفترض أن تعكس هذه الأهداف الكمية إجراءً شاملاً لتحسين الخدمة لسكان شرقي القدس.

يجب على مؤسسة التأمين الوطني أن تحدّد المدّة الزمنيّة القصوى لمعالجة طلبات الإقامة من قبل قسم الإقامة، وعليها أن تعمل على تذويت هذه القواعد من قبل عاملي مؤسسة التأمين الوطني، وأن تدير عمليّة إشراف ورقابة على تطبيقها؛ كما يجب عليها أن تحسّن قاعدة بيانات معالجة طلبات الإقامة من قبل سكان شرقيّ القدس، كي يجري استخدامها أيضًا كأداة لإدارة معالجة الطلبات منذ لحظة تقديمها حتّى اتّخاذ القرار، بما يشمل إمكانيّة مراقبة الإجراءات والإشراف على هذه المعالجة.

يجب على مؤسسة التأمين الوطني القيام بخطوات تضمن أن تُعالج بالسرعة اللائقة الطلبات التي تقترب بفحص إقامة سكان شرقيّ القدس، بما يلغي الحاجة إلى التوجّه إلى المحاكم بسبب عدم قيامها باتّخاذ القرارات. هذا الإجراء سيحسن الخدمة، وسيقتصد في الموارد، وسيعزّز ثقة الجمهور بمؤسسة التأمين الوطني؛ وعليها كذلك أن تنشر على وجه السرعة التوجيهات الإداريّة التي تُخصّص الإقامة وفقها، وأن تنشر ما يلي: مراحل الإجراء، وإمكانيّة إجراء التحقيق، وقائمة بالمستندات المطلوبة من مقدّم الطلب. هذا النشر سيمكّن مقدّم الطلب من استنفاد حقوقه، وسيمكّن المحاكم من إجراء الرقابة على قرارات مؤسسة التأمين الوطني.

يجب على مؤسسة التأمين الوطني أن تطالب شركات التحقيق الخاصة بأن تستوفي شروط المناقصة، وأن توفر القوى البشريّة على نحو ما تستوجب مناقصة التزويد بخدمات التحقيق، وذلك في سبيل تقصير مدّة انتظار نتائج التحقيقات؛ وعليها أن تخلق تغييرًا جذريًا في إجراءات الفحص والرقابة لنتائج التحقيق التي تقدّمها شركات التحقيق الخاصة، كجزء من واجبها كسلطة إداريّة أن تتصرّف بنزاهة وبمعقوليّة، وأن تعتمد على قاعدة قرائن معقولة عند اتّخاذها للقرارات ذات الصلة. وعليها كذلك أن ترسخ الإجراءات التي يجب عليها القيام بها في هذا المجال بإجراء رقابيّ منظم، وأن ترسخ إجراءات تفتيش ورقابة لائقة في كلّ ما يتعلّق بحماية المعلومات المحفوظة لدى شركات التحقيق الخاصة.

يجب على مدير شعبة التحقيقات في مؤسسة التأمين الوطني أن يستخدم آليّات تفتيش ورقابة جارية وشاملة على التحقيقات التي تنقدها شركات التحقيق بناء على مخططات تفتيش منطّمة، على ضوء الحقيقة أنّ أنشطة التحقيق قد تنتهك الحقوق الأساسيّة للفرد الذي يدور حوله التحقيق انتهاكًا ملموسًا، بما في ذلك حقّه في الخصوصية والاحترام والملكيّة.

## تلخيص

عائلات سكّان شرقيّ القدس تقطن في البلاد منذ ما قبل سنين من إقامة دولة إسرائيل، ويحقّ لهؤلاء كمقيمين دائمين أن يحصلوا على خدمات سلطة السكّان والهجرة ومؤسسة التأمين الوطني بشقافيّة ونجاعة، وخلال مدّة زمنيّة معقولة، وذلك من أجل استنفاد حقوقهم في موضوع مكانتهم المدنيّة، واستنفاد حقوقهم المتعلقة بالضمان الاجتماعي، والتأمين الصحيّ من بين هذه الحقوق.

يُظهر هذا التقرير غياب سياسة حكوميّة شاملة في مسألة المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس، فبدلًا من وضع سياسة منهجيّة منطّمة تتركز على عمل مكثبيّ



إداري شامل يشمل -في ما يشمل- الأبعاد القانونية، فقد تبلور "نوع" من السياسة الحكومية من خلال قرارات عينية موضعية جرى اتخاذها في سياق قضية محددة قرّض على الدولة سبب أعوارها، أو لغرض تطبيق أحكام قضائية في التماسات قدمها سكان شرقي القدس من أجل انتزاع حقوقهم. هذا المنهج في العمل يمس في بعض الأحيان على نحو قاسي بقدرة سكان شرقي القدس على استنفاد حقوقهم كمقيمين دائمين.

أظهرت نتائج الرقابة أنّ جودة الخدمة التي وفّرتها سلطة السكان لسكان شرقي القدس كانت أدنى بكثير من تلك التي يحصل عليها المواطنون في سائر أنحاء البلاد، وثمة ما يدعو إلى التخوف من أنّ السلطة لم تعمل بجديّة وتصميم من أجل منح خدمة ناجعة ومجدية لسكان شرقي القدس، ولم تعمل بمنهج الشفافية في كلّ ما يتعلق بتعميم التغييرات التي طرأت على سياساتها؛ ولم تبلور أنظمة وإجراءات لتطبيق الحقّ في المواطنة وفق المادة 4 أ من قانون المواطنة؛ ولم تُنح خدمات عبر الإنترنت باللغة العربيّة؛ ولم تعمل بتصميم في سبيل تقصير أوقات الانتظار الطويلة للحصول على الدّور لخدمات تسجيل المكنة أو الحصول عليها؛ وأخفقت السلطة في تقصير المدّة الزمنيّة التي تستغرقها معالجة طلبات الحصول على مكنة، ولا سيّما معالجة طلبات الحصول على المواطنة (وهي معالجة اتّسمت بغياب مطلق للمعقوليّة). التّأخير الاستثنائي في معالجة طلبات الحصول على المواطنة الذي يتواصل لبضع سنوات، دون اتّخاذ إجراءات ملحوظة من قبل سلطة الهجرة لحلّ المشكلة، قد يفسّره سكان شرقي القدس بأنّه سياسة متعمّدة تسعى لوضع العقبات أمام حصولهم على مكنة مواطنين. منذ تبوّؤ المدير العامّ الحاليّ لمنصبه، بدأت سلطة السكان في اتّخاذ خطوات في سبيل تحسين معالجة هذه الطلبات. يجب على السلطة أن تضاعف جهودها في هذا المجال؛ وذلك أنّ هذه الفجوات تعكس إخفاقاً في عملها في كلّ ما يتعلّق بمعالجة طلبات الحصول على المواطنة، وتمسّ بثقة الجمهور بها.

مؤسّسة التّأمين الوطنيّ مطالبة -أسوة بغيرها من السلطات الإداريّة- أن تفرض صلاحيّاتها بطريقة تمكّن من توفير الخدمات بالسرعة اللائقة. إجراءات تحديد مكانة الإقامة من قبل مؤسّسة التّأمين الوطنيّ ضروريّة وتُعتبر شرطاً أساسياً في مسار الحصول على التّأمين الصحيّ وعلى حقوق الضمان الاجتماعيّ، وقد أظهرت نتائج العمل الرقابيّ أنّ هذه الإجراءات لا تُنفذ بشفافية وبسرعة لائقة عندما يتعلّق الأمر بسكان شرقي القدس، ممّا يلحق الضرر بإمكانية استنفادهم لحقوقهم. لا تُنفذ مؤسّسة التّأمين الوطنيّ عمليّات تفتيش ورقابة جارية على أنشطة التحقيق التي تنفّذها شركات التحقيق الخاصّة، والتي (أي الأنشطة) قد تنتهك الحقوق الأساسيّة للفرد الذي يدور التحقيق حوله (الخصوصيّة والكرامة والملكيّة)، ولا تُجرى كذلك عمليّات تفتيش على حماية المعلومات التي تُحفظ لدى شركات التحقيق الخاصّة. عدم حماية المعلومات بطريقة لائقة يقترن بانتهاك الحقوق الأساسيّة المتعلّقة بخصوصيّة حياة سكان شرقي القدس.

يجب على الحكومة بعامة، وعلى وزير الداخليّة بخاصّة، وضع سياسات شاملة حول المكنة المدنيّة لسكان شرقي القدس. يجب على وزير الداخليّة أن يطرح على الحكومة مقترحاً لهذه السياسة بعد أن يُبلور على أساس عمل مكثبيّ إداريّ شامل بالتعاون مع وزارة القضاء ومع مؤسّسة التّأمين الوطنيّ، ويشمل -في ما يشمل- فحوصّ مجمل أبعاد مجال المكنة ابتغاء التداول واتّخاذ القرار بشأن تبني المقترح. ويجب على المدير العامّ لسلطة السكان مواصلة العمل بكلّ ما أوتيّ من قوّة على

تقديم خدمات ناجعة ونوعيّة ومُجديّة لسكّان شرقيّ القدس، على غرار تلك التي تُمنح لمواطني إسرائيل. ويجب على مؤسّسة التأمين الوطنيّ أن تتخذ الإجراءات المطلوبة كافّة كي تجري معالجة الطلبات التي تقترن بتحديد الإقامة على أحسن وجه وبالسّعة اللائقة، من خلال ضمان الحقوق الأساسيّة المتعلّقة بخصوصيّات حياة سكّان شرقيّ القدس.

## מבוא

על פי נתוני רשות האוכלוסין בשכונות מזרח ירושלים מתגוררים כ-319,000 תושבים ערבים שהם כ-96% מתושביה הערבים של ירושלים. כ-22,000 מתושבים אלה הם אזרחים, כ-294,000 תושבי קבע, וכ-3,000 תושבים ארעיים

1. בעיר ירושלים מתגוררים כ-332,600 תושבים ערבים, שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים<sup>1</sup>. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה כ-319,000 מהם מתגוררים בשכונות מזרח ירושלים. הצירוף "מזרח ירושלים", בדוח ביקורת זה, מתייחס לתיאור השכונות הערביות בירושלים ולתושביה הערבים בלבד.

2. בשנת 1967 הוחלו המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה גם ב"מזרח ירושלים"<sup>2</sup>. 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 לישיבת קבע על פי חוק הכניסה לישראל<sup>3</sup> (להלן - תושב קבע).

1. 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"<sup>4</sup>, 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. תושבות לעניין חוק זה נבחנת על פי תשתית עובדתית ועל פי מבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה,

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים הנכונים לסוף שנת 2016.

2 סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948; צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967.

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

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

וכוללים, בין השאר, מגורי קבע בתחומי מדינת ישראל<sup>5</sup>. 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.

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 הלאומי<sup>6</sup>. בתקופת הביקורת כיהן ח"כ חיים כץ כשר העבודה והרווחה.

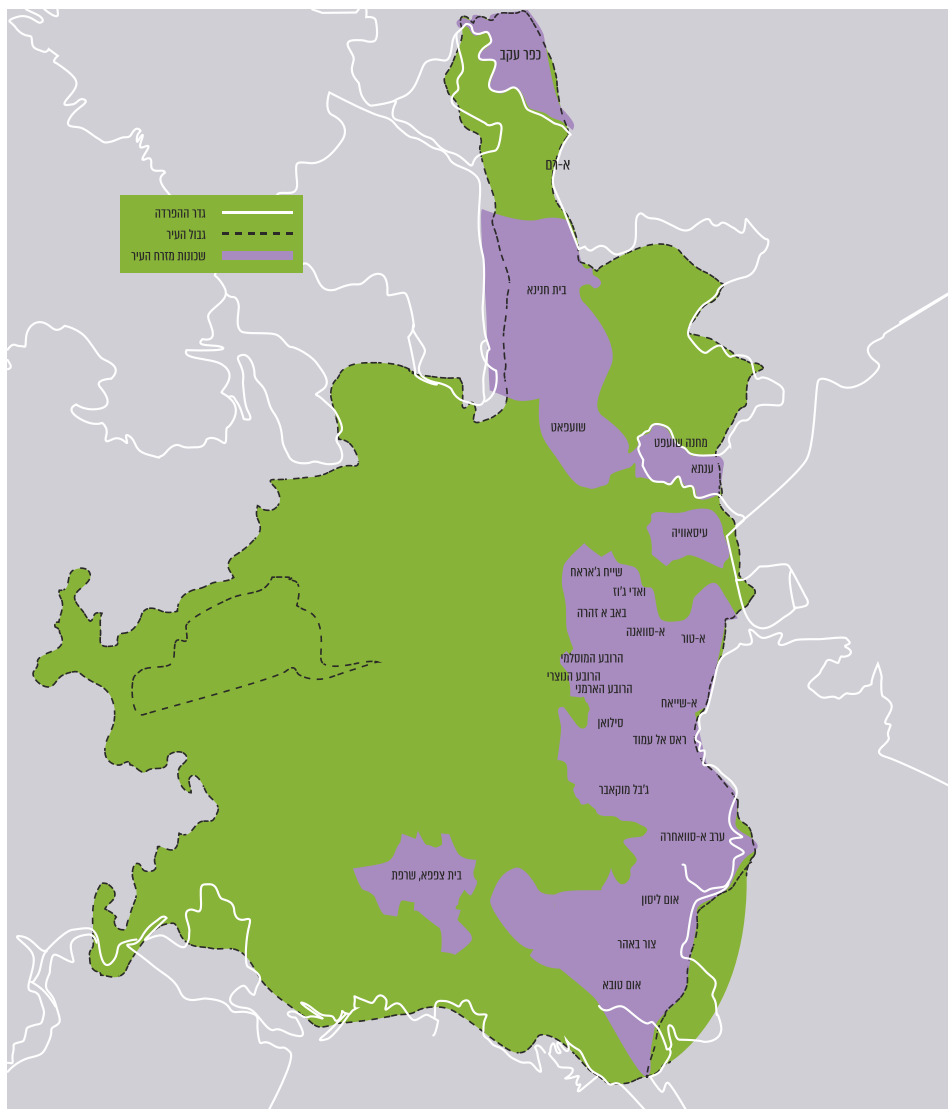
4. כ-96% מתושביה הערבים של ירושלים (כ-319,000 איש) מתגוררים בשכונות מזרח העיר. בתמונה ובתרשים הבאים יוצגו מפת העיר ירושלים, ובה סימון השכונות הערביות שבה, ופילוח אוכלוסיית מזרח ירושלים על פי מעמד האזרחי. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי ב-2018 היו 287,000 מתושבי מזרח ירושלים תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי, ולפיכך הם תושבים גם לפי חוק ביטוח בריאות<sup>7</sup>.

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

6 סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי.

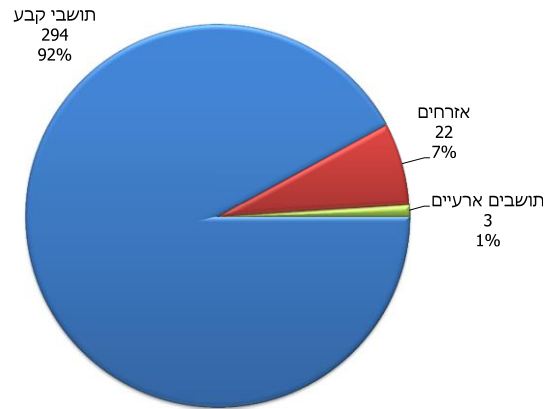
7 נתוני מינהל מחקר ותכנון מערכות מידע במוסד לביטוח לאומי מאוגוסט 2018.

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.

### תרשים 1: פילוח אוכלוסיית מזרח ירושלים על פי מעמדם האזרחי, יולי 2018 (באלפים)<sup>8</sup>



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

## פעולות הביקורת

בחדשים 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.

8 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, התש"י-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 דתי; מי ש"רוצה לשהות בישראל על פי רישיון לישיבת ארעי, למטרה שאינה נמנית על המטרות האמורות לעיל".

## המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

1. סעיף 11ב 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 המדינה<sup>9</sup>. 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 לישראל<sup>10</sup>.

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 איכותית<sup>11</sup>. 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 הממשלתית<sup>12</sup>. במהלך

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

10 ע"מ 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).

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

12 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 יונגרד, שמונתה בהחלטת ממשלה מס' 525 מיום 17.9.06.



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

השנים עמד גם מבקר המדינה, בדוחות שונים, על הצורך בחיזוק יכולותיה של הממשלה לדון ולהכריע בענייני מדיניות<sup>13</sup>.

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 אלה<sup>14</sup>. 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 והנהלתו<sup>15</sup>.

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 ערביי מזרח ירושלים כתושבי ישראל הזכאים לחופש תנועה ולזכויות סוציאליות<sup>16</sup>. 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.

במחקר נכתב כי בקרב מקבלי החלטות 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-ירושלמית<sup>17</sup>.

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-2017<sup>18</sup> נקבע כי ההסדר הקבוע בחוק הכניסה לישראל, ולפיו שהייה בארץ תהיה רק על פי רישיון ישיבה או

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "משרד ראש הממשלה - סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה", עמ' 312; **דוח שנתי 163** (2002), בפרק "עבודת מטה במשרדי הממשלה", עמ' 5; **דוח שנתי 155** (2005), בפרק "עבודת מטה של משרדי הממשלה - ממצאי מעקב", עמ' 191-197.

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

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

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

17 שם, עמ' 295.

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



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"<sup>19</sup>.

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 רונישטיין בדעת מיעוט שלו בבג"ץ מדצמבר 2013<sup>20</sup>: "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 לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן - הוראת השעה), וכן הקמת גדר ההפרדה, שיצרה תאי שטח השוכנים מחוץ לתחומה המוניציפלי של ירושלים אך "בתוך הגדר"<sup>21</sup>. 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.

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

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

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

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 נוספו

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, 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.

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.

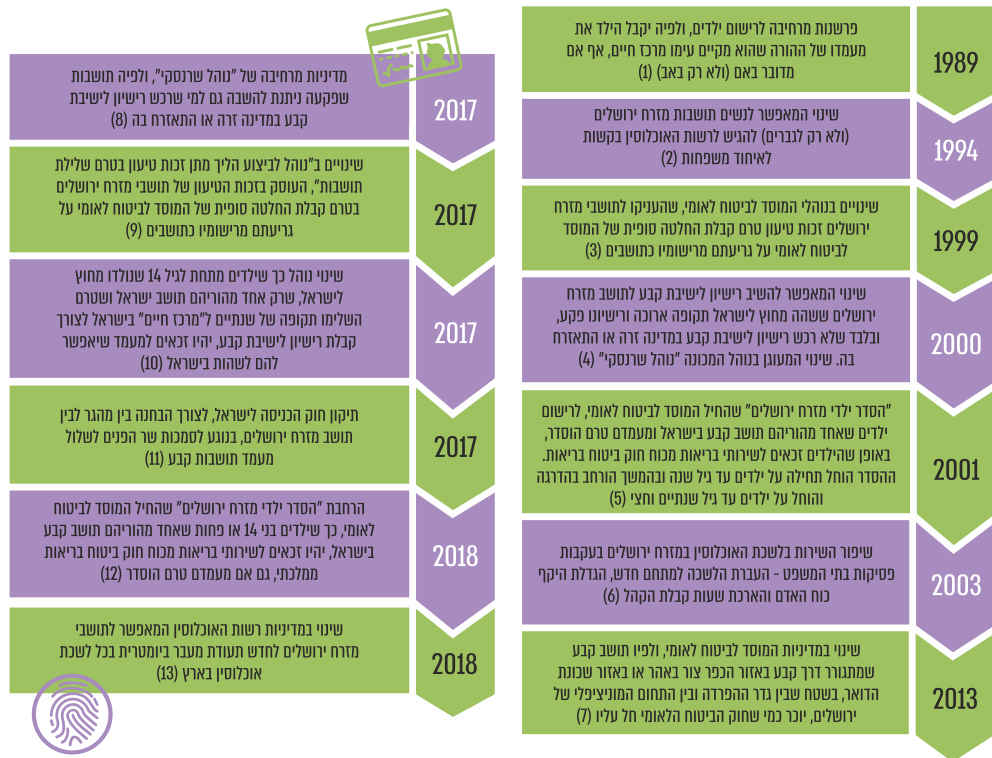
## שינוי נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי בעקבות פסיקה נסיבתית

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<sup>22</sup>.

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.

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

**תרשים 2: שינויים בנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה והמוסד לביטוח לאומי בעקבות הליכים משפטיים והכרעות שיפוטיות, 1989 עד 2018<sup>23</sup>**



\* המספרים המופיעים בסוגריים מתייחסים למקור המתאים המופיע בהערת שוליים 23.

23 (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 11-03-21942 מוחמד ג'אלב עסילה נ' המוסד לביטוח לאומי וב"ל 10-12500-12 עטאללה גאסר נ' המוסד לביטוח לאומי; (8) פס"ד אלחאק; עע"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 39174-11-13 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 3163-18 סלמאן נ' רשות האוכלוסין וההגירה וכן "הודעה בנושא חידוש תעודת מעבר ביומטריית בלשכות הרשות" שפרסמה רשות האוכלוסין באתר האינטרנט שלה ב-13.5.18.

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 תצהיר<sup>24</sup> 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 אזרחות<sup>25</sup>. 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

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

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

הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לה<sup>26</sup>. 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-2001<sup>27</sup> שהתקבל בהסכמה נקבע "הסדר ילדי מזרח ירושלים", ולפיו ילדים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל ושביקשו לקבל רישיון לשיבת 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.

ב-2018 דן בית הדין הארצי לעבודה בעתירה שנגעה להסדר ילדי מזרח ירושלים<sup>28</sup>, 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 ההסדר<sup>29</sup>. 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 קבע<sup>30</sup> 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, ויהיו 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"ק<sup>31</sup> 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,

26 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".


27 ההסדר אושרר בבג"ץ רופאים לזכויות אדם.

28 פס"ד ח'אלאילה.

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

30 פס"ד אבו סרחאן.

31 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.


**ריבוי פסיקות בתי המשפט והשינויים בנהלים של רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי מלמדים כי החלטות בנושא מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים מתקבלות אד-הוק בנוגע לסוגיות שליבונו נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות**

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 לשיבה 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 וחובותיהם של תושבי מזרח ירושלים והשינויים שנדרשים רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי לעשות בנהליהם מלמדים כי החלטות בנושא זה מתקבלות אד-הוק בהתייחס לסוגיות מסוימות, שליבונו נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות. החלטות אלה אינן מספקות מענה שלם וקוהרנטי לסוגיות יסוד בתחום מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים.

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. בכוננת המוסד לביטוח לאומי להקדים את המאוחר, ולהטמיע לאלתר את הנדרש כדי להסדיר את התנהלותו השוטפת בהתאם להמלצות טיטת 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 למעמדם 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 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.

כמו כן, 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. למשל, המוסד לביטוח לאומי לא גיבש מדיניות מקיפה בשאלה אם קטינים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל, ושרשות האוכלוסין טרם קיבלה החלטה בבקשתם לרישיון קבע, זכאים לגמלאות שמעניק המוסד למבוטחים. גם רשות האוכלוסין לא גיבשה נהלים להפעלת סעיף 4א לחוק האזרחות, ובכך פגעה ביכולת הזכאים לקבלת אזרחות מכוח סעיף זה לממש את זכאותם (על כך ראו להלן).

  
 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

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 שמעניקה המדינה לתושבים אלה למצות את זכויותיהם כתושבי קבע, וכמי שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים לפני שהוקמה מדינת ישראל.

לצורך הסדרה ראויה של תחום זה נדרשת הממשלה לגבש מדיניות כוללת, ועל סמך אותה מדיניות לזום 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 המוסד לביטוח לאומי

מחובתו של שר הפנים להציג אמות מידה כתובות לגבי אופן הפעלת סמכותו<sup>32</sup>. דין דומה חל על המוסד לביטוח לאומי<sup>33</sup>. בית המשפט העליון קבע כי העובדה שנוהלי רשות מינהלית קבועים בהנחיות אינה פוטרת את המדינה מפרסום הולם שלהם<sup>34</sup>. 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 עבורו<sup>35</sup>. 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

32 בג"ץ הררי.

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

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

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



בתי המשפט והציבור על החלטותיה ופעילותה של הרשות, ותורם תרומה מהותית לשיפור, לתיקונו ולהתייעלותו של השירות הציבורי.<sup>36</sup>

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 שבדיהם רישיון לשיבת קבע.<sup>37</sup>

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 על מתן רישיון לשיבת 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 לו.<sup>38</sup> בהתאם למדיניות זו, אם המבקש שמר על זיקותיו לישראל, יינתן לו רישיון ישיבה בה (לאחר הוכחת מרכז חיים והשתקעות במדינה) למעט שני חריגים עיקריים: (א) מניעה פלילית, ביטחונית או אחרת; (ב) תושבות שפקעה מאחר שהמבקש לא התגורר בישראל במשך תקופה ניכרת.

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

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

38 הודעת שר הפנים מפברואר 2017 במסגרת פס"ד אלחאלק; הודעת שר הפנים מנובמבר 2017 במסגרת ע"מ 5037/08 חליל נ' שר הפנים.



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  
הידיעה לא פעלו  
תושבי מזרח ירושלים  
למיצוי זכויותיהם

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 בנוהליהם ולא פרסמו בציבור את השינויים האמורים במדיניותם, לעניין תושבי השטח המיוחד ולעניין השבת הרישיון לשיבת 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.

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

בתשובת רשות האוכלוסין נמסר כי בעקבות הערת המבקר, הממליץ לעגן בנוהלי הרשות את השינוי במדיניות בדבר השבת הרישיון לשיבת 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 2017<sup>39</sup> 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 4 לחוק האזרחות

סעיף 4 (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 בתכופ לפני הגשת בקשתו".

סעיף 4 (ב) לחוק האזרחות מוסיף וקובע כי מי שהגיש בקשה לפי סעיף 4 (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 שנדון 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 נתינות<sup>40</sup>.

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 או הוכיח שיחדל להיות אזרח-חוץ לכשיהיה לאזרח ישראלי". להבדיל מסעיף 4 לחוק, בהתאזרחות על פי סעיף 5 בסמכות שר הפנים להעניק אזרחות "אם ראה זאת לנכון", זאת 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 4 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 4 לחוק האזרחות: ב-2012 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון שבמסגרתה התבקש שר

40 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.

הפנים לבחון זכאות להתאזרחות לפי סעיף זה, אך הבקשה נמחקה בהסכמה אחרי שהעותרת קיבלה אזרחות במהלך בירור העתירה<sup>41</sup>; בשנים 2016 ו-2017 הוגשו לרשות שלוש בקשות התאזרחות לפי סעיף 4א, ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2018 טרם התקבלה החלטה בעניינן.

לגבי אחת משלוש הבקשות, הוגשה ביוני 2018 לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים עתירה נגד רשות האוכלוסין<sup>42</sup> 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 נהול או קריטריונים, אלא בחנה באופן פרטני את ארבע הבקשות אשר התקבלו במהלך השנים, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בסעיף זה בחוק.

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

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



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

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"דיעת-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.

על רשות האוכלוסין לקבוע תנאים ודרישות להגשת בקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות וכללים לטיפול בבקשות אלה, באופן תכליתי, יעיל ושקוף, 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

הרשות<sup>43</sup>, 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 אזור<sup>44</sup>. 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 שנים<sup>45</sup>.
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.

43 בקשה לקבלת ספח חדש לתעודת זהות; בקשה לרשום את שם הנולד בתעודת זהות 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.

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

45 תעודת מעבר על פי חוק הדרכונים, התש"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.

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 הן הסמיכות הגיאוגרפית שבין השטח המוניציפלי של מזרח ירושלים לבין שטחי אזור והעובדה 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"<sup>46</sup>. 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.




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

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 העיר, להבדיל מאזרחי המדינה הרשאים לקבל שירות בלשכות שונות ללא קשר למקום מגוריהם. רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ איפשרה 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.

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 לשירות עצמי 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.


  
 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

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 במדינה<sup>47</sup> 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 המדינה<sup>48</sup>. 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, חלק ניכר מהתלמידים בבתי הספר
   
 במזרח העיר אינם שולטים בשפה העברית, ורוב הנשים בגילאי העבודה במזרח
   
 ירושלים אינן שותפות בכוח העבודה בישראל ואינן חשופות לחברה הדוברת
   
 עברית<sup>49</sup>.

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 הבירוקרטי 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.

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

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

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

על פי הנחיותיה של יחידת ממשל זמין<sup>50</sup> מינואר 2012, משרדי הממשלה ויחידות הסמך יפרסמו באתר האינטרנט שלהם, אתר בית בערבית, שבו יפורסמו נושאים או שמות השירותים 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 בהם<sup>51</sup>.

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 מוגשים 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 לאזרח ישראלי; נוהל בדיקה וקביעת מרכז חיים - לא תורגמו לערבית אף שמדובר בנהלים חשובים לצורך הגשת בקשות לקבלת מעמד בישראל.

ב. מבדיקת שמנות 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 השירותים<sup>52</sup>, 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.

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

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

52 דף מידע שמתאר שירות דיגיטלי בדף הבית של משרד ממשלתי.

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 הבקשה<sup>53</sup>; אם יבחר לעשות זאת בלשכה הוא ישלם 265 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי השירות להגשת בקשה לדרכון ביומטרי ולביצוע התשלום המקוון לא היה מוגש 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.

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.

53 עלות השירות מחדש מרץ עד אוקטובר היא 245 ש"ח.



שירותים מקוונים  
והמידע בעניינם 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

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.

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

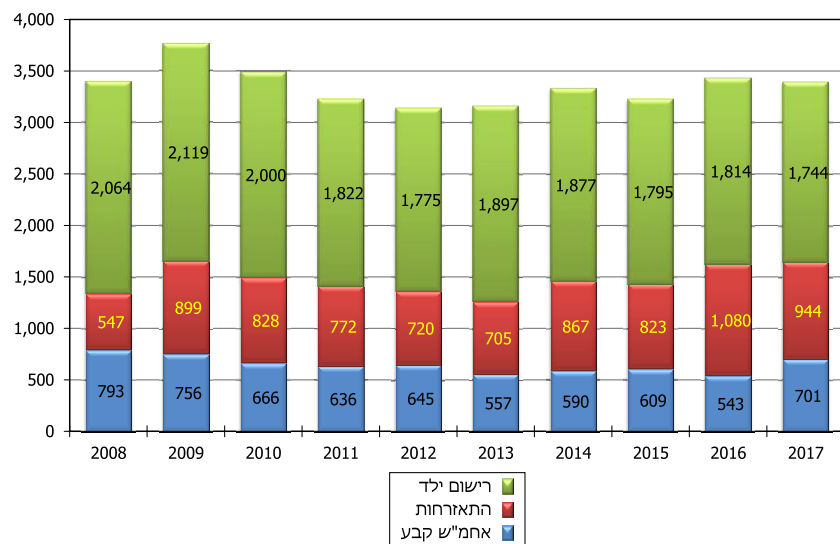
רשות האוכלוסין, שתפקידה להעניק שירות לתושבי המדינה, נדרשת ככל גורם ממשלתי אחר להפעיל את סמכויותיה באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה<sup>54</sup>.

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

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 חדשות<sup>55</sup>, בקשות להארכת המעמד, עררים ועוד. רובן המכריע של הבקשות האלה (92%, 56,000 בקשות)<sup>56</sup> היו בקשות להתאזרחות מכוח סעיף 5 וסעיף 7 לחוק האזרחות<sup>57</sup> (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.

**תרשים 4: בקשות בתחום המעמד שהוגשו ללשכת מזרח ירושלים, 2017 - 2008**



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

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

56 נתוני רשות האוכלוסין ביולי 2018.

57 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.

תושב מזרח ירושלים  
נדרש להמתין  
כשנתיים וחצי עד  
למועד שבו יוכל  
להגיש את בקשתו  
לקבל אזרחות  
ישראלית בלשכת  
האוכלוסין במזרח  
העיר

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 ישראלי, נדרש להגיע ללשכת האוכלוסין במזרח העיר כדי להגיש את בקשתו. בעקבות הפנייה, הלשכה קובעת מועד להגשת הבקשה ומוסרת לו רשימת מסמכים שעליו לצרף לבקשתו. מנהלי 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.

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.

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 שתגרום 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, תעודת 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 כמקובל 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 בחוק<sup>58</sup>, כדי לחסוך לבן הזוג של מי שאינו זכאי לכאורה, לשלם אגרה. מנהלת הלשכה ציינה, שגם אם הלשכה החליטה שעל פניו בן הזוג 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 ממשדד מבקר המדינה 15 תושבים בשכונת א-טור במזרח ירושלים. שניים מהמראיינים דיווחו על קשיים לתאם תור בלשכת מזרח העיר לצורך הגשת בקשות בתחום המעמד, וציינו 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

58 חוק הוראת השעה קובע שככלל 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.

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 ביצועו של ההליך המדורג, יינתן לו היתר מת"ק שיוארך מדי שנתיים בכפוף לבדיקות המתבצעות לפי נוהלי הרשות.

הביקורת העלתה שרשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך שלבי הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות כאשר בן הזוג תושב אזור<sup>59</sup>, 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 נהלי 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 ביומטריים<sup>60</sup> (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 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,

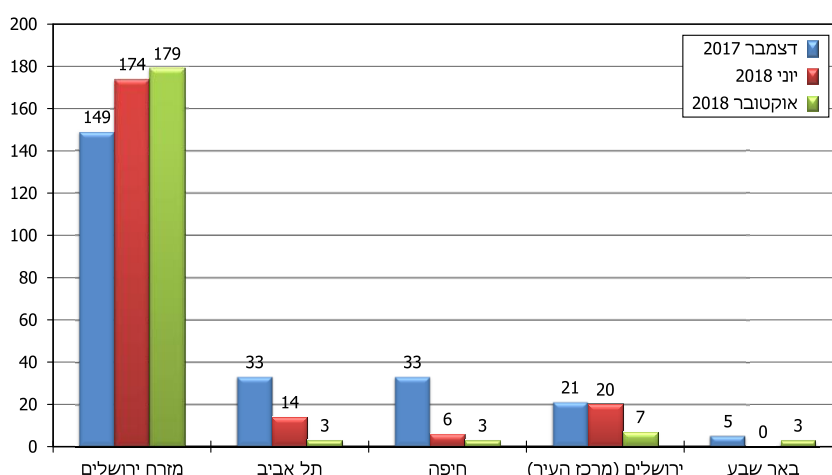
59 למעט בנוגע למשך הזמן שחולף מאז הגשת בקשה להארכת היתר מת"ק או אשרת א/5 לבין המועד שייקבע לריאיון לבני הזוג שיעמוד על שלושה חודשים לכל היותר.

60 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.

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 בלשכת מזרח ירושלים. בתרשים 6 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין על אודות זמינות התורים להנפקת תיעוד ביומטרי בלשכות הגדולות<sup>61</sup> וכן במזרח ירושלים, על פי מספרם הכולל של התורים הפנויים לתיעוד ביומטרי בכל אחת מהלשכות הללו במהלך שלושה חודשים: מיוני ועד לספטמבר 2018.

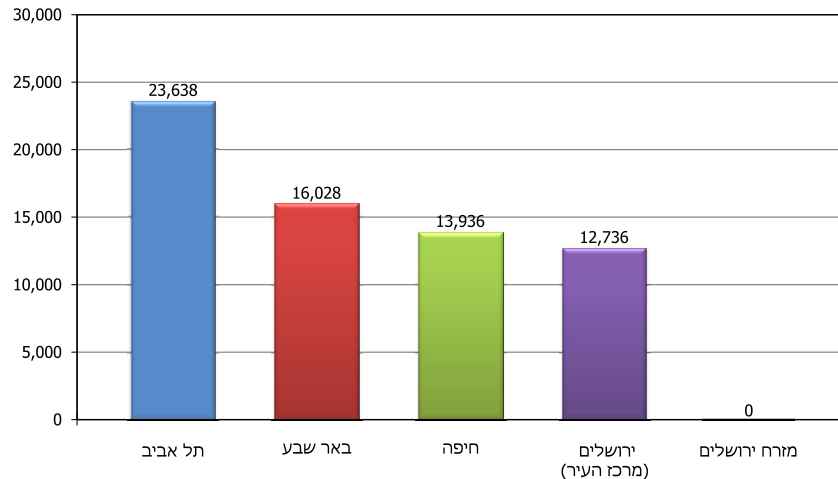
**תרשים 5: זמני המתנה (בימים) לקבלת שירות של הנפקת תיעוד ביומטרי בחמש לשכות האוכלוסין הגדולות שנבדקו**



נתוני החודשים דצמבר 2017 ויוני 2018 מבוססים על נתוני רשות האוכלוסין; נתוני חודש אוקטובר 2018 מבוססים על בדיקת משרד מבקר המדינה.

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

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



המקור: נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מי שביקש להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בארבע הלשכות הגדולות ביוני ובאוקטובר 2018, זומן בתוך כחודש לכל היותר, ואילו תושב מזרח ירושלים נאלץ להמתין כמעט חצי שנה בממוצע. פער זה משקף אפליה בזמינות התורים בין תושבי מזרח ירושלים למקבלי השירות בלשכות שנבדקו

מהתרשימים 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.

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 הממתינים 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 ההמתנה 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.

  
**תנאי ההמתנה**  
**הקשים וזמני ההמתנה**  
**הארוכים בלשכת**  
**האוכלוסין במזרח**  
**ירושלים בתקופת**  
**הביקורת אינם**  
**הולמים תנאים**  
**לקבלת שירות**  
**במדינה המקפידה על**  
**זכויותיהם של תושביה**  
**ואזרחיה**

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 משעה<sup>62</sup>. 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.

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

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'וז.

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 ההמתנה לטיפול בבקשה בתחום המרשם והדרכונים וכן לצורך הנפקת אשרות יהיה עד 60 דקות, ולשירות מהיר - 15 דקות<sup>63</sup>. 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.

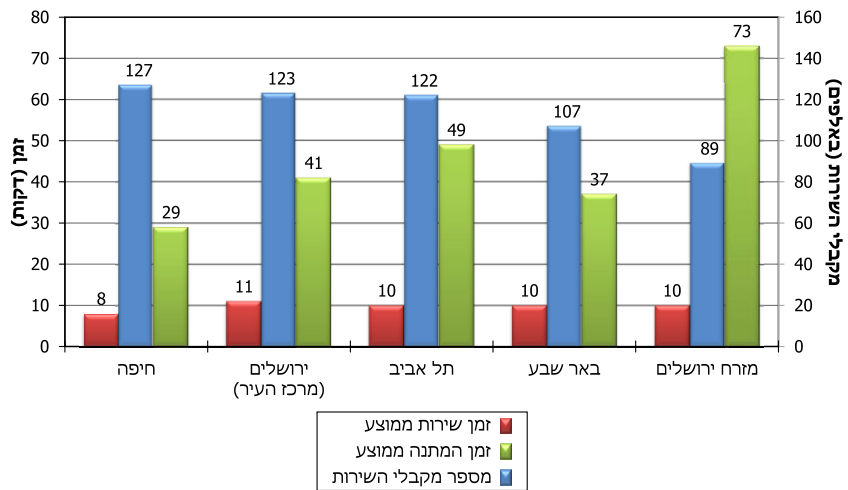
בתרשים 8 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין מתוך דוחות המערכת לניהול התורים על מדדי השירות בתחומי מרשם ודרכונים במהלך תשעה חודשים

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

63 בכל לשכות מינהל האוכלוסין מוצבים דלפקי מודיעין שבהם ניתנים שירותים מהירים, כגון: הנפקת תעודות למיניהם (תעודת לידה, תעודת פטירה).

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 בתשעת החודשים שנבדקו, 2017 - 2018**



נתוני רשות האוכלוסין על זמני המתנה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

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.

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 ארוך 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

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

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.

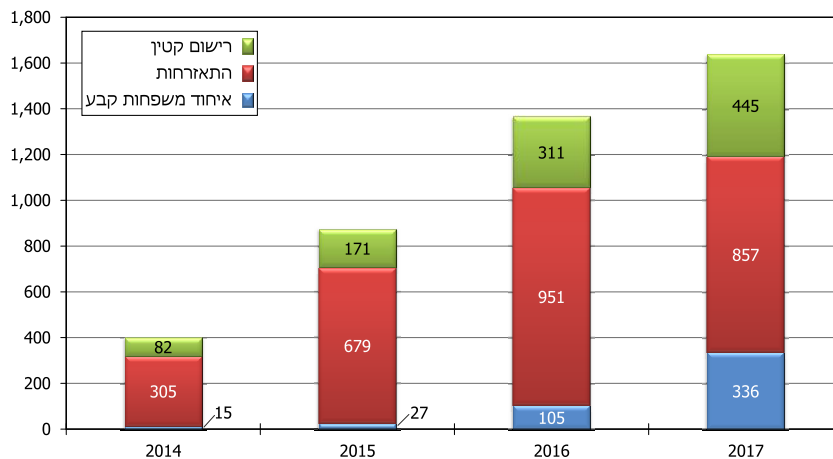
3. כאמור, בשנים 2017-2008 הוגשו כ-34,000 בקשות חדשות בשלושת סוגי הבקשות האמורים. על פי נתוני רשות האוכלוסין, נכון ליולי 2018 היו כ-5,060 (14%) בקשות שלא התקבלה בהן החלטה כלשהי. להלן תרשים המפרט את כמות הבקשות שלא התקבלה בהן החלטה על פי שנת הגשתן.



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 של רשות האוכלוסין בבקשות אלה, הפוגע במגישי הבקשות

תרשים 9: מספר הבקשות שלא התקבלה בהן החלטה כלשהי,

2017 - 2014



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.

## 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 ללשכה<sup>64</sup>; בעתירה מ-2003 הלינו העותרים על המתנה בתור מחוץ ללשכה בתנאים קשים ועל כך שהמבנה אינו יכול להכיל את הבאים אליו<sup>65</sup>. 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 הממתינים וזמני ההמתנה, וכי הסעדים העיקריים שהתבקשו בעתירה התייתרו, ולכן העתירה מיצתה את עצמה ודינה להימחק<sup>66</sup>; ב-2017 הוגשה עתירה נוספת שעניינה עומס רב וצפיפות בכניסה למתחם "מאמוניה" של מאות תושבים מדי יום, וכן קושי לתאם תור לקבלת שירותים בלשכה. במועד סיום הביקורת עתירה זו עדיין תלויה ועומדת<sup>67</sup>.

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 המתינו לטיפול כ-2,500 בקשות למתן מעמד.

במרץ 2017 הוגשה עתירה נגד רשות האוכלוסין בגין אי-מתן מענה לבקשת התאזרחות בלשכת מזרח ירושלים<sup>68</sup>. 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

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

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

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

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

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



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.

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 קטין 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.

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 תת-לשכה באזור מעבר קלנדיה, שבה יהיו 6 עמדות קבלת קהל למתן שירותי מרשם; וכי בתוך כשנה עתידה להיפתח תת-לשכה נוספת בבניין של המוסד לביטוח לאומי באזור מזרח ירושלים, שבה עתידות להיות 10 עד 15 עמדות קבלת קהל למתן שירותי מרשם.



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

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 לשכה 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 ביתר חלקי הארץ. כדי לחולל שינוי מהותי נדרשת תוכנית מקיפה ויסודית, ואין להסתפק במענה זמני או מקומי לבעיות ששבות ועולות מעת לעת.

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.



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

## 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 בישראל<sup>69</sup>. חוק הביטוח הלאומי מקנה זכויות מתחום הביטחון 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.

## משך 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

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



ומרכז חייו הם בשטחה של ישראל, ובנוגע למזרח ירושלים - בתוך גבולותיה המוניציפליים של העיר<sup>70</sup>.

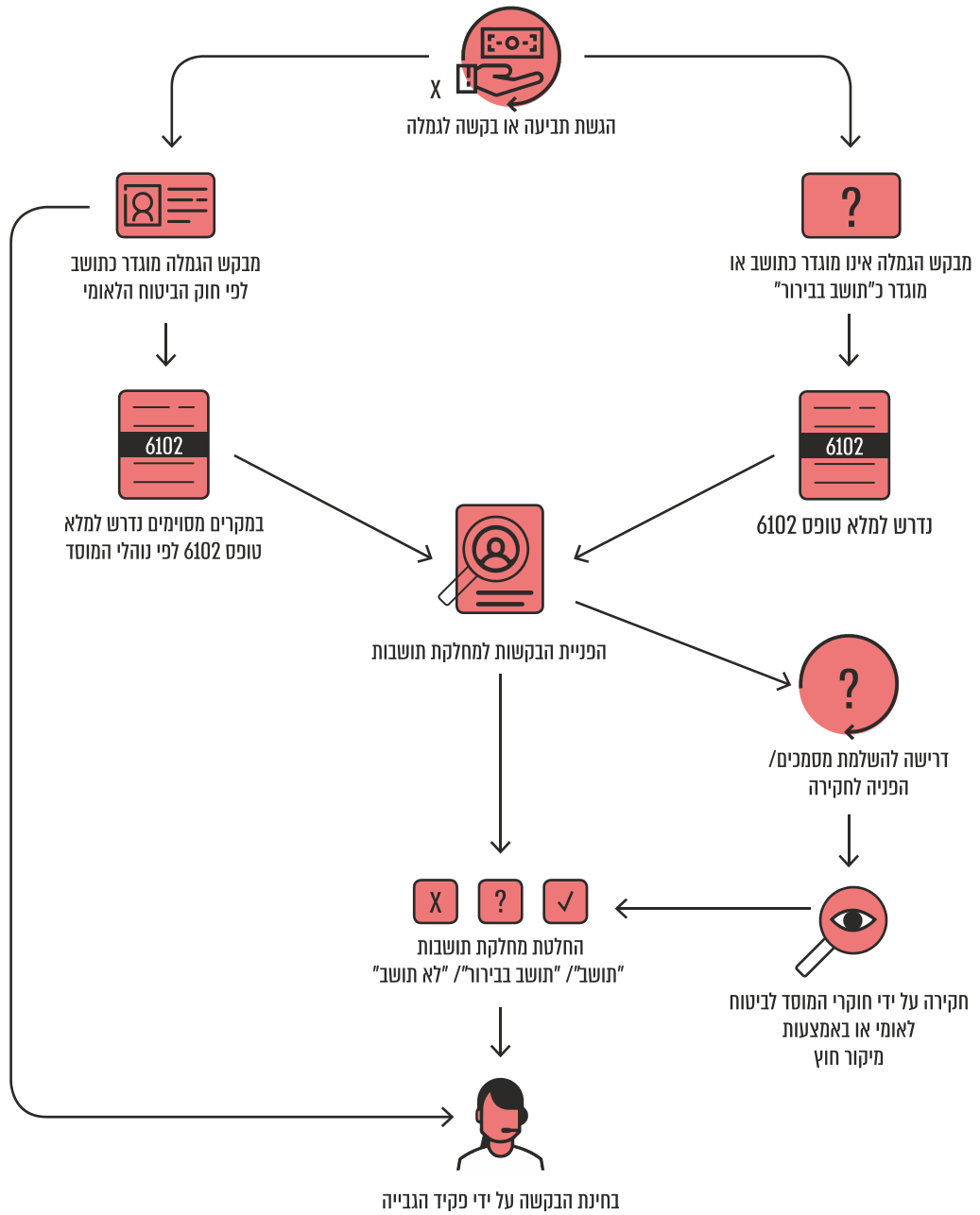
הכרת המוסד לביטוח לאומי בתושב לפי חוק הביטוח הלאומי (ובעקיפין - גם כתושב לעניין חוק ביטוח בריאות) ככלל טעונה תיקוף מדי כמה שנים בעת שמוגשת בקשה חדשה לגמלה או במקרים אחרים לפי שיקול דעת המוסד לביטוח לאומי.

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)<sup>71</sup>. 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 במעמדם 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 מוחזרת הבקשה לטיפולו של פקיד הגבייה הבוחן את הבקשה בהתאם לחוק הביטוח הלאומי ולהוראות נוספות.

70 עב"ל (ארצי) 1549/04 נואל זעטרי 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).

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

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 במוצע 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 תקין<sup>72</sup>. המוסד לביטוח לאומי, שתפקידו להעניק שירות לתושבי המדינה, נדרש ככל רשות מינהלית להפעיל את סמכויותיו באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה<sup>73</sup>.

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.

72 בג"ץ **רופאים לזכויות אדם**, פס' 31 לפסק דינה של השופטת אילה פרוקצ'יה.

73 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב), נבו, מהדורה שנייה מורחבת, 2010, עמ' 1098.

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.

יצוין כי בדוח מ-2015, בדק מבקר המדינה את תכנונו וניהולו של פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי<sup>74</sup>. 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.

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

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 המקרה<sup>75</sup>.


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 לאומי<sup>76</sup>. 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 ההחלטה<sup>77</sup>.

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 ידיו (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.

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

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

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


  
 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

הביקורת העלתה כי ב-55% מהתביעות שהוגשו במהלך ארבע וחצי 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.

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)<sup>78</sup>, 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 ההחלטה 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.

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



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

## 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 אינן 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.

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 למגשי 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 החלטה 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 עניין 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 עניין הנוגע לחוק זה, ובלבד שלא יידרש אדם לתת תשובה או עדות העלולות להפלילו. (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 עובדי<sup>79</sup>. 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.

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.

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

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 בעניינן 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 משנה 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 עניינן 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 ובסבירות<sup>80</sup>.

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 לנכס 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

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

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 בתמלילים". 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 תמליל החקירה מהחברה. בשלב זה מתגלים הרבה פעמים דברים שלא הופיעו בסיכום החקירה".

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-2016<sup>81</sup> 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-1952<sup>82</sup> 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.

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

82 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-ם) 3855-15 נ.ב. ואח' נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה.

מפסקי הדין האמורים וממכתבו האמור של מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, עולה 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. 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.

## 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 כדין, עומדת החובה לפעול לחקר האמת באמצעות ניהול הליכי חקירה ראויים וממצים, שאינם פוגעים בזכויות הפרט ובאמון הציבור<sup>83</sup>. בפסיקה הודגש כי הסתייעות באחר כדין מותרת רק אם הרשות שומרת בידיה את הסמכות לקבוע את המדיניות ואת אמות המידה לביצועה, ובאפשרותה לפקח ביעילות על הגוף החיצוני<sup>84</sup>.

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

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

ביוני 2017 פסק בג"ץ בעתירה שהוגשה נגד החלטת בית הדין הארצי לעבודה<sup>85</sup>. במסגרת העתירה הגיש היועץ המשפטי לממשלה לבית הדין את עמדתו<sup>86</sup> 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 2010<sup>87</sup>: "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 וננעלה 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 ראייה 'מפריעה'... בדומה בחר החוקר שלא לאסוף ראיות חשובות ושלא לחקור את הגורמים הרלבנטיים... ואם לא די בכך מתברר כי לא כל

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

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


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

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 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 אימים 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 וחיידוד 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.


  
 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

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 פרטניים.

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 לידיו את כלל ממצאי החקירה, וממילא הפיקוח והבקרה שהוא מבצע לוקים בחסר.

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 ליכויות 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"<sup>88</sup>. לפי חוק יסוד זה, כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות המעוגנות בו<sup>89</sup>, ומוטלת על המדינה החובה להגשים את הזכויות החוקתיות לכבוד ולפרטיות<sup>90</sup>. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981

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

89 שם, סעיף 11.

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



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

(להלן - חוק הגנת הפרטיות), מגדיר מהי פגיעה בפרטיותו של אדם, ובכלל זה הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייניו הפרטיים של אדם<sup>91</sup>.

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 הבטיחותית, הביטחונית והנוהלית 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, לסימון, לאימות 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 דינו 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 חוק הגנת הפרטיות, ובכלל זה לא ערך ביקורות במשרדי החברות ולא הקפיד על דרישת מסמכים.

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. 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 שמבוצעות 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 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.