

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 שישימש 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-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.

