

פעולות ביקורת

במחלקה לאשרות ובלשכות האזרחיות למרשם אוכלוסין בתל אביב ובירושלים, נבדקו סדרי הטיפול במתן אשרות ובהסדרת המעמד של זרים. כן נבדקו דרכי המעקב אחר זרים שתוקף אשרתם פג. בדיקות השלמה בנושא מתן תמיכות לזרים נערכו במשרד לענייני דתות, במשרד לקליטת העלייה ובמוסד לביטוח לאומי. כן נערכה בדיקת השלמה במינהל הגיוס של צה"ל בנושא גיוסם של זרים שתוקף אשרתם פג.

בלשכת המפקח הארצי על הבחירות ובמטה קצין בחירות בצה"ל נבדקו ההכנות לקראת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו ב-28.2.89 ונבדק ביצוען. ביום הבחירות נערכה ביקורת ב-17 ועדות בחירות מקומיות ובשלושה מחנות בצה"ל.

מתן אשרות

ריכוז ממצאים

מי שאינם אזרחי ישראל או עולים לפי חוק השבות, התשי"ב-1950 (להלן - זרים), ומבקשים להיכנס לישראל או לשהות בה, חייבים באשרה וברשיון ישיבה (להלן - אשרה), לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, ולפי התקנות שהותקנו מכוחו (להלן - החוק). אשרה ניתנת על פי רוב לתקופה קצובה. בתום תקופת האשרה פוקע תוקפה, והחל באותו מועד שהייתו בארץ של הזר, נושא האשרה, היא שלא כחוק, אלא אם כן שר הפנים, בתוקף סמכותו על פי החוק, ולפי בקשה מטעמו של אותו זר, האריך את תוקף האשרה או החליפה באשרה מסוג אחר. זרים, שתוקף אשרתם פקע ומעמדם לא הוסדר, שוהים בארץ שלא כחוק, ושר הפנים רשאי לגרשם מן הארץ, מטעם זה בלבד.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במחלקה לאשרות ובשתי לשכות אזרחיות למירשם אוכלוסין במשרד הפנים, וכן בבדיקה משלימה, שערך במוסד לביטוח לאומי, במשרד לקליטת העלייה, במשרד לענייני דתות ובמינהל הגיוס של צה"ל, הועלו הממצאים הבאים:

במחלקה לאשרות ובלשכות למירשם אוכלוסין של משרד הפנים אין נוהל עבודה מעודכן ערוך לפי נושאים, המשלב את התיקונים שהוכנסו בחוזרים נפרדים, דבר המקשה על העבודה היומיומית השוטפת.

משרד הפנים אינו מקיים מעקב שיטתי אחרי איתורם של זרים, שתוקף אשרתם פג והם ממשיכים לשהות בארץ שלא כחוק. המשרד אינו עושה די להסדרת מעמדם או לגירושם מן הארץ.

מספרם המדויק של כלל הזרים השוהים בישראל שלא כחוק אינו ידוע למשרד הפנים. רק ב-1986 הוחל בעדכון מאגר הנתונים על זרים.

קיימת מגמה של עלייה במספר הזרים השוהים בישראל שלא כחוק. בשנים 1986 - 1989 נוספו 102,232 זרים כאלה. שיעור הגידול השנתי במספר כלל הזרים השוהים שלא כחוק עלה בשנת 88/89, לעומת שנת 86/87, בכ-30%

משרד הפנים נתן בשלוש השנים האחרונות נגד זרים השוהים בארץ שלא כחוק 543 צווי גירוש, מהם בוצעו רק 317.

משרד הפנים לא קבע אמות מידה להארכת תוקף אשרת ארעי א/1. ההחלטות בבקשות אלה הן החלטות יחיד, ועל פי רוב הן אינן מנומקות, כך שאינה מתאפשרת בקרה פנימית במשרד.

נתוני המאגר הממוחשב של מינהל האוכלוסין אודות תוקף אשרתם של זרים אינם מעודכנים. בקובץ מינהל האוכלוסין כלולים גם תושבים ארעיים, שתוקף אשרתם פג או שעזבו את הארץ. המידע הנמסר מן הקובץ עלול להטעות את הנוקקים לו.

פנקס הבוחרים לרשויות המקומיות מבוסס על קובץ מינהל האוכלוסין וכלולים בו גם נתוני תושבים ארעיים השוהים שלא כחוק. כתוצאה מכך, ניתנת זכות בחירה לרשויות המקומיות גם למי ששוהה בישראל שלא כחוק, תוצאה הנראית בלתי רצויה.

המוסד לביטוח לאומי לא קיים מעקב ראוי אחרי איתור תושבים ארעיים שעזבו את הארץ, כדי להפסיק להם את תשלומי קצבת הילדים. נמצאו מקרים שהמוסד המשיך לשלם, שלא כדין, קצבאות כאלה.

המשרד לקליטת העלייה והמשרד לענייני דתות נתנו סיוע כספי למוסדות ללימוד תורה בגין תלמידים זרים השוהים בישראל שלא כחוק.

לשכות משרד הפנים לא הקפידו לבצע את הנחיות המשרד המחייבות להודיע למינהל הגיוס של צה"ל על זרים השוהים כאן שלא כחוק, ואשר על פי חוק שירות בטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, ניתן להטיל עליהם חובת שירות בטחון.



1. מי שאינם אזרחי ישראל או עולים לפי חוק השבות, התש"ו-1950 (להלן - זרים), ומבקשים להכנס לישראל ולשהות בה, חייבים באשרה וברשיון ישיבה (להלן - אשרה), לפי חוק הכניסה לישראל, התש"ב-1952, ולפי התקנות שהותקנו מכוחו (להלן - החוק). החוק מסמך את שר הפנים לתת לזרים אשרות מארבעה סוגים: אשרת מעבר, אשרת ביקור, אשרת ארעי ואשרת קבע. יהודי שהביע רצונו להשתקע בישראל ועומד בתנאים הנקובים בחוק השבות, התש"ו-1950 (להלן - חוק השבות) זכאי לקבל אשרת עולה ותעודת עולה, בהתאם לחוק השבות.

כל סוגי האשרות, לבד מאשרת קבע ומאשרת עולה, ניתנות לתקופה קצובה. אשרת מעבר ניתנת לתקופה שעד לחמישה ימים, אשרת ביקור - עד לשלושה חודשים ואשרת ארעי - עד לשלוש שנים. בתום תקופת האשרה פוקע תוקפה, אלא אם הוארכה על ידי שר הפנים על פי בקשה מטעמו של אותו הזר, נושא האשרה. אשרת מעבר ניתנת להארכה, ובלבד שסך כל תקופות ההארכה לא יעלה על עשרה ימים. אשרת ביקור ניתנת להארכה עד שנתיים ימים ואשרת ארעי ניתנת להארכה ללא הגבלה, ובלבד שתקופת כל הארכה לא תעלה על שנתיים. החוק מסמך את שר הפנים אף להחליף את סוג האשרה שניתנה; אשרת מסוג קצר (כגון, אשרת ביקור) לאשרת מסוג ארוך יותר (כגון, אשרת ארעי) או לאשרת קבע. הארכת תוקף האשרה או החלפת סוג האשרה הינן הדרכים להסדרת מעמד החוקי של זרים, שתוקף אשרתם פג. המשך שהייתם בארץ של זרים שתוקף אשרתם פג, ולא הסדירו את מעמדם, היא שלא כחוק, ממועד פקיעת תוקף אשרתם.

הוראות החוק אינן חלות על זרים שנכנסו לישראל על פי אשרה דיפלומטית או אשרת שירות ובידם דרכון חוץ דיפלומטי או דרכון שירות בני תוקף. שר הפנים רשאי, בהתאם לקבוע בחוק, לפטור

מתחולת הוראותיו, כולן או מקצתן, סוגים נוספים של אנשים או נציגי מדינות חוץ בעלי מעמד דיפלומטי או קונסולרי או ממלאי שליחות מיוחדת, בהתאם לאמנות או הסכמים הדדיים.

על הטיפול בפועל במתן אשרות ובהסדרת מעמדם של זרים בישראל מופקדת המחלקה לאשרות שבמינהל האוכלוסין של משרד הפנים (להלן - המשרד). במחלקה צוות המונה חמישה עובדים, ומנהל מחלקה הכפוף למנהל מינהל האוכלוסין ולסגנו. עיקר השירות לציבור בתחום האשרות ניתן באמצעות מדורי האשרות שבלשכות למירשם אוכלוסין של המשרד (להלן - הלשכות) הפזורות ברחבי הארץ. עניינים מורכבים, או ערעורים על החלטות הלשכות, מועברים לטיפול המחלקה לאשרות.

2. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני - נובמבר 1989, לסירוגין, את סדרי הטיפול במתן אשרות ובהסדרת מעמדם של זרים על ידי המשרד. הבדיקה נערכה במחלקה לאשרות ובלשכות האזורים למירשם אוכלוסין בתל אביב ובירושלים. כן נערכה בדיקה משלימה במוסד לביטוח לאומי, במינהל הגיוס של צה"ל, במשרד לקליטת העלייה ובמשרד לענייני דתות.

על ממצאי ביקורת קודמת בנושא ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 564. על העסקת עובדים זרים בישראל ראה בדו"ח זה, בפרק על שירות התעסוקה.

נתונים כלליים ונהלי עבודה.

1. להלן פרוט של סוגי אשרות ארעי ואשרות ביקור ששר הפנים מוסמך לתת:

- א1 - אשרת ארעי הניתנת למי שזכאי לאשרת עולה לפי חוק השבות ומבקש לשהות בישראל כדי לבדוק אפשרות להשתקע בארץ כעולה חדש (עולה בכוח).
- א2 - אשרת ארעי הניתנת למי שרוצה לשהות בישראל למטרת לימודים או השתלמות (תלמיד).
- א3 - אשרת ארעי הניתנת לאיש דת הרוצה לשהות בישראל לשם מילוי תפקיד דתי.
- א4 - אשרת ארעי הניתנת לרוצה לשהות בישראל והוא קרוב (בן זוג או ילדו הקטין) של נושא אשרה מסוג א/2 או א/3 (קרוב).
- א5 - אשרת ארעי הניתנת למי שמבקש לשהות בארץ לכל מטרה אחרת שאיננה נמנית עם המטרות שהוזכרו לעיל.

ב1 - אשרת ביקור הניתנת למבקש להכנס לישראל כדי לעבוד בה זמנית בשכר.

ב2 - אשרת ביקור הניתנת למבקש להכנס לישראל למטרת ביקור, או למטרה אחרת למעט מטרת עבודה (תייר).

ב3 - אשרת ביקור הניתנת למי שמגיע לתחנת גבול, כדי להכנס לישראל, ומעמדו לגבי הכניסה אינו ברור (נכנס מסופק).

ב4 - אשרת ביקור הניתנת למבקש להכנס לישראל כדי לעבוד בה זמנית שלא בשכר (מתנדב).

2. בחוק נקבעו עקרונות כלליים לטיפול במתן אשרות וכן התנאים שעל מבקש אשרה לעמוד בהם לצורך קבלת האשרה. במשך השנים התגבש במשרד נוהג בדבר סדרי הטיפול המפורטים במתן אשרות והתנאים להארכתה או החלפתה של אשרה. בשנת 1979 עוגן הנוהג בנוהל כתוב, שהופץ בין הלשכות. מאז חלו שינויים, וההנחיות הותאמו למציאות המשתנה, על ידי חוזרים שמוציאה המחלקה לאשרות מעת לעת לשם עידכון של הנוהל.

הביקורת העלתה, כי בלשכות, ואף במחלקה לאשרות עצמה, אין נוהל מעודכן ערוך לפי נושאים המשלב את כל התיקונים שהוכנסו על פי החוזרים. בלשכות מצוי אוסף של חוזרים המסודרים לפי מועד הוצאתם, ולא לפי נושאים, כך קיים קושי להשתמש בהם בעבודה היומיומית

השוטפת. בעת הביקורת עסקה המחלקה לאשרות בהכנת הצעת נוהל מעודכן ובהעלאתה על מערכת עיבוד תמלילים, באופן המאפשר עידכון שוטף והפקת קבצים להפצה בין הלשכות. עד למועד סיכום הביקורת - דצמבר 1989 - טרם הסתיימה הכנת נוהל זה.

סדרי טיפול בהסדרת מעמדם של זרים

1. הלשכות למירשם אוכלוסין קשורות באמצעות מסוף למאגר הנתונים הממוחשב של מינהל האוכלוסין, המכיל שני קבצים עיקריים: (א) קובץ מינהל אוכלוסין, שבו מרוכזים פרטיהם האישיים של כל תושבי הקבע בישראל, וכן פרטיהם של נושאי אשרת ארצי 1/ (להלן - תושבים ארעיים). (ב) קובץ ביקורת הגבולות, שבו מרוכזים נתונייהם האישיים של כל תושבי הקבע בישראל ושל הזרים (לרבות תושבים ארעיים) ופרטי כניסתם לישראל ויציאתם ממנה.

על הזר המבקש אשרה, הארכת תוקפה או החלפת סוג האשרה (להלן - הסדרת מעמד) לפנות ללשכת מירשם אוכלוסין הקרובה למקום מגוריו. בעת מתן השירות מחתים פקיד הלשכה את דרכונו של המבקש בחותמת מתאימה, שמצויין בה תאריך מתן האשרה, או הארכתה ותאריך פקיעת תוקפה. הדרכון המוחתם בחותמת הלשכה מהווה אסמכתא רשמית למעמדו החוקי של נושא האשרה. לתושבים ארעיים מונפקת גם תעודת זהות (ראה להלן).

משנת 1986 יש לפקיד מדור האשרות שבלשכות גישה למאגר הנתונים הממוחשב של מינהל האוכלוסין, בתחום האשרות, לשם אימות מידי של פרטי הזרים הפונים אליהם לקבלת שירות, ולשם עידכון בו זמני של המאגר הממוחשב בנתונים על הסדרת מעמדם של אותם זרים. משנת 1986 מכיל מאגר הנתונים הממוחשב של מינהל האוכלוסין מידע עדכני אודות תוקף האשרה של זרים שנכנסו לישראל או שפנו ללשכות להסדיר את מעמדם; המידע האצור במאגר זה לגבי התקופה שעד שנת 1986 אינו מעודכן.

2. הביקורת העלתה, כי המשרד אינו עורך מעקב שיטתי לאיתורם של זרים שתוקף אשרתם פג הממשיכים לשהות בארץ שלא כחוק. הפעולות שנוקטות הלשכות לשם הסדרת מעמדם של זרים הן פרי יוזמה של הזרים הפונים אליהן בבקשת שירות, ולא כתוצאה ממעקב שיטתי של הלשכות עצמן. גם במקרים שזרים פנו אל הלשכה להסדרת מעמדם והשירות לא ניתן מיד, לא נעשה די לאיתורם ולבירור מעמדם של אותם זרים, שמשום מה זנחו את בקשתם, לפני שהסתיים הטיפול בה. הלשכות אינן מבררות אם הם עזבו את הארץ עם פקיעת תוקף אשרתם, או שהם ממשיכים לשהות בה שלא כחוק.

3. קובץ ביקורת הגבולות מאפשר מעקב אחר זרים, שתוקף אשרתם פג ואשר לא פנו מיוזמתם ללשכות להסדיר את מעמדם, לשם איתורם ולשם הסדרת מעמדם. ניתן להפיק מן הקובץ באופן שוטף רשימות של הזרים שתוקף אשרתם פג וטרם יצאו את הארץ. המידע הכלול ברשימות אלו יכול להיות בסיס לפנייה יוזמה של המשרד, באמצעות הלשכות, לאותם זרים המתגוררים בתחומן, לבוא אליהן ולהסדיר את מעמדם.

-- הביקורת העלתה, כי המשרד אינו מבצע מעקב שיטתי שוטף באמצעות רשימות המופקות מקובץ ביקורת הגבולות, לשם איתור השהים שלא כחוק ולהסדרת מעמדם. המחלקה לאשרות, בסיוע הלשכות ערכה מדי פעם מבצעים להסדרת מעמדם של זרים. האחרון שבהם נערך בסוף 1987. אין בידי המחלקה לאשרות או בידי הלשכות תיעוד המצביע על אופן טיפולן של הלשכות ברשימות שהופקו במסגרת מבצעים אלה, או נתונים על היקף המבצעים ועל תוצאותיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1989 הסביר מנהל מינהל האוכלוסין, כי אין אפשרות לקיים מעקב ופיקוח שיטתי אחר שהיית הזרים בארץ, וזאת בשל העדר כוח אדם ובשל קושי אובייקטיבי לאתר את הזרים, עקב ניידותם. לדבריו, נוקט המשרד כמה פעולות כדי לפקח על זרים נושאי אשרות ביקור ב1/ (להלן - עובדים זרים), ובהן: דרישת ערבויות בנקאיות מאת מעסיקיהם להבטחת יציאתם של העובדים את הארץ במועד; הכנת רשימה שמית של עובדים זרים השהים שלא כחוק לסוף יוני 1989, שתשמש בסיס לביצוע פעולות אכיפה תוך תיאום עם שירות התעסוקה

והמשטרה; מיחשוב מערכת הפיקוח על עובדים זרים באופן שיתאפשר מעקב אחריהם לפי מעסיקיהם, לפי מימוש ערבויות ולפי ביצוע צווי גירוש.

4. להלן נתונים על מספר הזרים השוהים בארץ שלא כחוק (ליום 1.6.89), ועל התפלגותם לפי סוג האשרה ומועד תפוגתה (הנתונים לפי קובץ ביקורת הגבולות):

סוג האשרה	מס' נושאי אשרה	הגידול במס'	מס' נושאי אשרה	הגידול במס'	מס' נושאי אשרה	הגידול במס'	מס' נושאי אשרה
שתוקפה פג לפני 1.6.89	שלא כחוק במהלך 1.6.88	שלא כחוק במהלך 1.6.87	שלא כחוק במהלך 1.6.86	שלא כחוק במהלך 1.6.85	שלא כחוק במהלך 1.6.84	שלא כחוק במהלך 1.6.83	שלא כחוק במהלך 1.6.82
	*1988/89	*1987/88	*1986/87				
א / 1	28452	3388	25064	3548	21516	4548	16968
א / 2	740	140	600	53	547	44	503
א / 3	676	194	482	64	418	42	376
א / 4	122	47	75	23	52	11	41
א / 5	345	122	223	78	145	36	109
ב / 1	2722	1127	1595	180	1415	51	1364
ב / 2	370823	33810	337013	25617	311396	25049	286347
ב / 3	7557	727	6830	610	6220	1021	5199
ב / 4	734	530	204	70	134	102	32
ס"ה	412171	40005	372086	30243	341843	30904	310939

* מ-31 למאי עד האחד ביוני של השנה העוקבת.

-- מן הנתונים שבטבלה עולה, כי לכאורה שוהים בארץ שלא כחוק 412,171 זרים, אולם, מאחר שקובץ ביקורת הגבולות מעודכן בנתונים על הסדרת מעמד רק משנת 1986, נכללים בנתוני הקובץ על מספר השוהים שלא כחוק, גם מי שהסדירו את מעמדם בלשכות לפני 1986, בלי שנעשה בו עידכון מתאים. מספר השוהים שלא כחוק, לפי נתוני הטבלה דלעיל, גדול איפוא ממספרם בפועל. שיעורו של אי הדיוק אינו ידוע למשרד, וממילא אין בידי נתונים מדויקים על מספר הזרים השוהים שלא כחוק בישראל. לעומת זאת, הנתונים על הגידול השנתי במספר הזרים השוהים שלא כחוק מ-1.6.86 הם מעודכנים, ויש בהם כדי להצביע על היקף התופעה.

-- מתברר מן הנתונים שבטבלה, כי בשלוש השנים האחרונות נוספו עוד 101,232 זרים השוהים בישראל שלא כחוק; מהם 61,147 השוהים שלא כחוק מזה שנה ויותר. שיעור הגידול השנתי במספרם של כלל הזרים השוהים שלא כחוק בישראל בשנת 1988/89, לעומת שנת 1986/87, עלה בכ-30% (הגידול הוא בזרים נושאי אשרות מכל הסוגים, למעט אשרות מסוג 1א / וב3 /, שבהן חלה ירידה של כ-25% וכ-29%, בהתאמה). קיימת, איפוא, מגמה ברורה של עלייה במספר הזרים השוהים שלא כחוק בישראל. על המשרד לעמוד על היקפה המדויק של התופעה ולנקוט בהקדם אמצעים לחיסולה או לצמצומה ככל שניתן.

1. על פי החוק, מי שאיננו אזרח ישראל או עולה לפי חוק השבות, רשאי שר הפנים להוציא נגדו צו גירוש, אם הוא נמצא בישראל ללא אשרה תקפה. שר הפנים רשאי, אם כן, לגרש מן הארץ את כל הזרים שתוקף אשרתם פג, הממשיכים לשהות בארץ שלא כחוק. בפועל נעשה שימוש בסמכות זו רק לגבי אותם זרים המהווים סכנה לציבור (כגון: חולי נפש, מי שביצעו עבירות פליליות, או עבירות נגד בטחון המדינה), או לגבי עובדים זרים ללא אשרה מתאימה.

להלן נתונים על מספר צווי הגירוש שהוצאו ועל ביצועם ב-3 השנים האחרונות:

שנה	צווי גירוש שניתנו	צווי גירוש שבוצעו	צווי גירוש שנותרו לביצוע בסוף השנה
1987	82	50	32
1988	279	200	111
1989	182	67	226

-- מן הנתונים עולה, כי מספרם של צווי הגירוש שניתנו בשנים האחרונות (543) נמוך לאין שעור ממספרם הכולל של הזרים השוהים בישראל שלא כחוק. יתר על כן, מכלל צווי הגירוש שהוצאו בוצעו בפועל רק 317 צווי גירוש.

משטרת ישראל, שהיא הגוף האחראי לביצוע צווי גירוש, הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי ביצוע הצווים כרוך, ברוב המקרים, בקשיים באיתור הזר שנגדו ניתן הצו, משום שאין הוא נמצא תמיד בכתובת שנמסרה למשטרה. היא עושה כמיטב יכולתה, כדי להתמודד עם הבעיות המתעוררות בביצוע צווי גירוש, והכינה תכנית להקמת ארבע חוליות משטרתיות, בנות ארבעה אנשים כל אחת, שתעסוקנה אך ורק במשימה זו, אולם עד כה לא נמצאו המשאבים למימוש התכנית.

לפי הסברי מנהל מינהל האוכלוסין, משרד הפנים תומך בדרישת המשטרה להקים יחידה משטרתית מיוחדת לטיפול בזרים השוהים שלא כחוק ולהקים מתקני מעצר מיוחדים לאלה מהם שתלוי נגדם צו גירוש.

לדעת הביקורת, על המשטרה, בשיתוף עם משרד הפנים, להקצות את המשאבים הדרושים לביצוע צווי גירוש נגד זרים. בשים לב למספרם המועט של צווי הגירוש, מן הראוי שיעשה המאמץ לביצועם בהקדם.

על פי החוק, כפי שתוקן בשנת התשמ"ה-1985, רשאי שר הפנים להורות, שצו הגירוש יבוצע על חשבון האדם נגדו ניתן, ואם הועסק בישראל בלא היתר משר הפנים, או לאחר שפג תוקפו של אותו היתר - על חשבון המעביד שהעסיקו בישראל. בתקנות הכניסה לישראל (דרכי גביית הוצאות גירוש), התשמ"ו-1985, קבע שר הפנים דרכי גבייתן של הוצאות גירוש ממעביד. לא נקבעו דרכי גבייתן של הוצאות גירוש ממי שניתן נגדו צו הגירוש.

על פי רוב משתדל המשרד להגיע להסדר עם מי שהוצא נגדו צו גירוש, או עם מעסיקו, אם יש כזה, לפיו ישולמו על ידיו הוצאות הטסתו מחוץ לישראל, כדי למנוע את הצורך בגבייתן לאחר מעשה. במקרים אחרים נתקל המשרד בקשיים בגביית הוצאות הגירוש על פי התקנות הנ"ל, ומתעורר צורך בהגשת תביעות משפטיות נגד המסרבים לשאת בהוצאות. בנסיבות אלו הציע המשרד, כי הוצאות הגירוש יוכרוזו כחובות בני גבייה על פי פקודת המיסים (גבייה), כך שניתן יהא לגבותן ביעילות על ידי נקיטת הליכי הוצאה לפועל על פי הפקודה, ללא צורך בהגשת תביעה משפטית. הצעה זו העביר המשרד לעיון מינהל הכנסות המדינה, אך טרם נענתה.

תושבים ארעיים

הביקורת התמקדה בבדיקת מתן אשרות ארעי מסוג א/1 לתושבים ארעיים על ידי המשרד.

1. אשרת ארעי מסוג א/1 ניתנת למי שחוק השבות חל עליו, והוא מבקש לשהות בישראל כדי לבדוק את האפשרות להשתקע בה כעולה. אשרה כזו ניתנת בדרך כלל לשלוש שנים. בתום תקופת האשרה, רשאי נושא האשרה, אם ברצונו להשאיר בישראל, לשנות את מעמדו לעולה, או לבקש

משר הפנים להאריך את אשרתו. אשרה מסוג 1א/ אפשר להעניק, בסייגים הקבועים בחוק, גם במהלך השנות בארץ לכל מי ששוהה בישראל על פי אשרת ביקור או אשרת תייר, חוק השבות חל עליו והוא מבקש להחליף את האשרה שבידו לאשרת תושב ארצי.

2. בשנים 1973 - 1987 נתן המשרד 122,338 אשרות ארצי מסוג 1א/: מהן 92,863 אשרות (כ-75%) זרים שנכנסו לישראל במעמד של תושב ארצי ו-29,475 אשרות (כ-25%) לזרים שהחליפו את מעמדם למעמד של תושב ארצי במהלך שהותם בארץ. מקרב אותם 122,338 התושבים הארציים, שקיבלו את אשרתם בשנים 1973 - 1987, החליפו את מעמדם באותן שנים לעולים 54,314 תושבים ארציים (דהיינו, כ-45%). יש להניח, שבמהלך השנים הבאות יחליפו את מעמדם לעולים תושבים ארציים נוספים, בעיקר מקרב מקבלי אשרה 1א/ בשנים האחרונות.

הסדרת מעמדם של תושבים ארציים

1. לתושבים ארציים מוקנות זכויות כספיות ואחרות, כגון: קבלת קצבאות ביטוח לאומי, קבלת תמיכות ממשרדי ממשלה, פטור ממיסים שונים וכן זכות הצבעה לרשות המקומית, שבתחומה הם מתגוררים. לעומת זאת, הם פטורים ממילוי חובות מסוימות המוטלות על אזרח או תושב קבע בישראל, כמו חובת גיוס לצה"ל. מטבע הדברים, לתושב ארצי מניע ברור לשמור על מעמדו זה, כל עוד הוא שוהה בארץ, ובתום תקופת האשרה - להאריך את תוקפה.

2. על פי החוק, ניתן להאריך תוקף של אשרת ארצי מספר פעמים בלתי מוגבל, ובלבד שבכל פעם לא יוארך תוקף האשרה ביותר משנתיים. על פי רוב, נוהג המשרד לאשר הארכות של אשרת ארצי מסוג 1א/ לתקופה של שנה, כל פעם. בבקשה להארכת תוקף האשרה עד לשנה הרביעית לשהותו בישראל של נושא האשרה דנה הלשכה ובדרך כלל היא נענית לה כדבר שבשגרה. בקשות להארכות נוספות מעבר לשנה הרביעית, מועברות לטיפול של המחלקה לאשרות.

-- **הביקורת העלתה, כי לא נקבעו אמות מידה להחלטה בבקשות להארכת תוקף אשרה מסוג 1א/ מעבר לשנה הרביעית. בהעדר אמות מידה כאלו, נבדקת כל בקשה לגופה, ולמעשה נתון הדבר לשיקול דעתו הבלעדי של עובד המחלקה לאשרות, אליו הועברה להחלטה. בשים לב לכך שההחלטה בבקשות אלו היא של דן יחיד, ולא של הרכב, עשויות להינתן החלטות שונות בנסיבות דומות.**

-- **זאת ועוד, מעיון בתיקי תושבים ארציים שביקשו הארכת אשרתם עולה, כי החלטות המחלקה לאשרות בבקשות להארכת אשרה, על פי רוב אינן מנומקות, דבר המקשה על בדיקת שיקול הדעת שעמד בבסיס ההחלטה. אמנם, לפי סעיף 9 לחוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, החלטות בבקשות שסורבו על ידי שר הפנים, או על ידי מי שהועברו אליו סמכויותיו לפי חוק הכניסה לישראל, אינן חייבות בהנמקה, אולם נראה שאין בכך כדי לפטור את מי שהחליט בבקשה מציון ההנמקה בתיק המבקש לצרכי פיקוח ובקרה פנימיים של המשרד בעתיד.**

לדעת הביקורת, רצוי שהמשרד יקבע לעצמו אמות מידה להארכת תוקף האשרה ויצוין לצורך האחידות והבקרה בתוך המשרד את הטעם להחלטה בכל בקשה.

מנהל מינהל האוכלוסין הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת ניתנו הנחיות ללשכות ולמחלקת אשרות להקפיד על רישום הנימוקים להחלטה בטופס הבקשה, לצרכי ביקורת ובקרה אחר שיקול הדעת שעמד בבסיס ההחלטה.

3. בהבדל מן הזרים האחרים, שרשומותיהם מנוהלות רק בקובץ ביקורת הגבולות, מנוהלות רשומותיהם של התושבים הארציים במקביל הן ב"קובץ מינהל אוכלוסין" (בעברית, לפי מספר תעודת הזהות שלהם) והן ב"קובץ ביקורת הגבולות" (בלועזית, לפי מספר הדרכון שלהם). עם זאת, פרטים על כניסתם ויציאתם מן הארץ ניתן למצוא רק בקובץ ביקורת הגבולות. טרם פותחה ויושמה תוכנה המאפשרת שילוב אוטומטי בין שתי מערכות הקבצים הללו, כך שקובץ מינהל אוכלוסין אינו

מעודכן בנתונים המצויים בקובץ ביקורת הגבולות, על כניסתם ויציאתם מן הארץ של תושבים ארעיים. ממילא, לא נמחקו ברשומותיהם תושבים ארעיים שכבר עזבו את הארץ, כך שמספר התושבים הארעיים הרשומים בו גדול ממספרם בפועל של תושבים כאלה במדינה.

-- זאת ועוד, מאחר שנתוני המאגר הממוחשב של מינהל האוכלוסין על תוקף אשרותיהם של זרים, בתקופה שקדמה לשנת 1986, אינם מעודכנים, אין בקובץ מינהל האוכלוסין מידע אמין אף על מעמדם החוקי של כל התושבים הארעיים הרשומים בו. לא ניתן איפוא, לקבל מן הקובץ נתונים אמנים אודות תושבים ארעיים בשתי שאלות מהותיות, שיש להן השפעה על זכאותם לטובות ההנאה הכספיות המוענקות להם: (א) האם תושב ארעי זה או אחר שוהה בארץ. (ב) אם כן, האם בידו אשרה תקפה.

תושבים ארעיים והבחירות לרשויות המקומיות

1. תושב ארעי שמלאו לו 16 שנה מקבל תעודת זהות ישראלית. תעודת הזהות שונה בצבעה מן התעודות הניתנות ליתר התושבים. בעמ' 10 של התעודה מצויין תאריך פקיעת תוקף האשרה של נושא התעודה. עד תחילת שנת 1989 נהוג היה להדפיס בתעודה הודעה בזה הלשון: "תוקף תעודה זו כתוקף רשיון שהייה בישראל כאמור בעמ' 10 ובמיסמך הנסיעה שבידי נושא תעודה זו". מהודעה זו משתמע, כי תוקף תעודת הזהות כתוקף האשרה, וכשפג תוקף האשרה ממילא פג גם תוקף התעודה (ראה להלן).

-- על פי הנחיות המשרד, על תושב ארעי, שאשרתו פגה ולא חודשה, להחזיר למשרד את תעודת הזהות שקיבל. מתברר, כי בניגוד להנחיות אלו, אין הלשכות מקפידות שתעודת הזהות של תושב ארעי, שתוקף אשרתו פג, ובקשתו להארכה סורבה, תוחזר ללשכה. יש ותעודות זהות נשארות בידי תושבים ארעיים ששוהים שלא כחוק, והם ממשיכים לעשות בהן שימוש.

2. בית המשפט הגבוה לצדק¹ נתבקש להוציא צו על תנאי המורה לפקיד הבחירות ויושב ראש ועדת הבחירות לעיריית בני ברק לבוא ולנמק מדוע לא תוכרז כבטילה ההוראה שנתן פקיד הבחירות ליושבי ראש ועדת הקלפי, אשר על פיה רשאים לבחור גם בעלי תעודות זהות אשר תוקפן פג. כן נתבקש מתן צו ביניים לפיו תימנע זכות ההצבעה מבעלי תעודות זהות שאינן בנות תוקף.

במהלך הדיון בעתירה הנ"ל התברר, כי ההודעה שנהוג היה להדפיס בתעודות הזהות של תושבים ארעיים בדבר תוקף התעודה "הינה חסרת תוקף ואין לה עיגון בחוק. נטען כי נעשתה בטעות מינהלית על ידי אדם במשרד הפנים שלא היה מוסמך לכך". לפי חוק מירשם אוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק מירשם אוכלוסין), שר הפנים הוא שמוסמך להתקין תקנות בנוגע לתוקפן של תעודות זהות. תקנות כאלו טעונות אישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ועד היום טרם הותקנו.

בהחלטה בבקשה לצו ביניים קבע שופט בית המשפט העליון, כי תעודות הזהות של תושבים ארעיים, שלפי המצויין בהן, תוקף אשרתם פג הינן תקפות לצורך זיהויים כבוחרים בקלפי, כנדרש בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות). השופט הביע תמיהתו "...כיצד קרה שבמשך שנים הונפקו אלפי תעודות הנושאות על פניהן הוראה בלתי תקפה וללא בסיס חוקי, כשם שתמוה בעיני שהדבר התגלה רק עתה. אין ספק שהוראה כזאת יש בה כדי לגרום נזק רב, ואני מקווה שהיא אכן תתוקן...".

בעקבות החלטת השופט בבקשה הנ"ל, הוציא המשרד הנחייה למחוק מתעודות הזהות הניתנות לתושבים ארעיים את ההודעה בדבר תוקפן של התעודות. תקנות לעניין תוקפן של תעודות הזהות

¹ בג"צ 188/89 משה ויינברג ואח' נ. פקיד הבחירות - עיריית בני ברק ואח', ניתן ביום 28.2.89 (טרם פורסם).

של תושבים ארעיים, מועדים לעידכון, להחלפתן ולפקיעת תוקפן, שהשר הוסמך להתקין על פי חוק מירשם אוכלוסין, לא הותקנו.

3. על פי חוק הבחירות רשאי לבחור לרשויות המקומיות מי שרשום בפנקס הבוחרים כתושב אותה רשות מקומית. פנקס הבוחרים מופק מתוך קובץ מינהל האוכלוסין. על פי חוק מירשם אוכלוסין יירשמו במירשם פרטיו של כל תושב, לרבות תושב ארעי הנמצא בישראל כחוק. בקובץ מינהל האוכלוסין רשומים גם תושבים ארעיים שתוקף אשרתם פג, והם שוהים, על כן, בארץ שלא כחוק.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי כל עוד מעמדו של תושב ארעי לא הוחלף למעמד של מבקר, אין המשרד מוסמך לבטל את רישומו בקובץ מינהל האוכלוסין, וכתוצאה מכך אין אפשרות למחקר מפנקס הבוחרים לרשויות המקומיות. במצב הקיים, תושב ארעי שתוקף אשרתו פג והוא שוהה, על כן, בארץ שלא כחוק, יכול לבחור בבחירות לרשויות המקומיות.

במצב המתואר לעיל, מחדליו של המשרד בהסדרת מעמדם של תושבים ארעיים ובביצוע הנחיותיו ביחס להחזרתן למשרד של תעודות הזהות של תושבים ארעיים שתוקף אשרתם פג, איפשרו לתושבים ארעיים כאלה לבחור לרשויות המקומיות, ובכך להשפיע על השלטון המקומי במדינה.

מינהל האוכלוסין הודיע למשרד מבקר המדינה, כי לנוכח העובדה שיש תושבים ארעיים הנמצאים את מעמדם להמשך שהייה בישראל, אף שאין בכוונתם להשתקע בה, בדעת משרד ההפנים להציע שינוי בתנאי אשרת ארעי 1/א, כך שניתן יהיה להאריך אשרה זו לתקופה מרבית עד שבע שנים, ולאחר מכן ייחשב נושא האשרה כמי שהשתקע בישראל. רק תושב ארעי שהשתקע בישראל ייכלל על פי ההצעה במירשם התושבים ויוכל להשתתף בבחירות לרשויות המקומיות. ההצעה תובא לדיון משותף עם נציגי המשרד לקליטת העלייה, המשרד לענייני דתות והמוסד לביטוח לאומי, לשם גיבוש הצעת חקיקה בנושא.

לדעת מבקר המדינה, יש להקנות זכות בחירה רק למי ששוהה בישראל כחוק. על המשרד לפעול לאלתר לשינוי המצב הקיים, כדי להבטיח שבפנקס הבוחרים יכלול רק מי ששוהה בארץ כחוק, ובכך לממש את כוונת המחוקק שרק לתושבים אלה תינתן זכות בחירה לרשויות המקומיות. לחלופין, התקנת תקנות לענין תוקפן של תעודות זהות, ובהן תקנה לפיה תעודת זהות של תושב ארעי תהא תקפה כמיסמך מזהה רק כל עוד מחזיק התעודה שוהה בישראל כחוק, תמנע מתושב ארעי השוהה שלא כחוק את היכולת להזדהות בקלפי ולהצביע בבחירות לרשויות המקומיות. על ידי כך תושג מטרת המחוקק אף ללא שינוי בתנאי אשרת 1/א או במירשם האוכלוסין.

מתן זכויות והטבות כספיות לזרים

משרדי ממשלה ומוסדות שונים מעניקים זכויות והטבות כספיות לתושבים ארעיים וגם לזרים נושאי אשרות אחרות. בין משרדים ומוסדות אלה: המוסד לביטוח לאומי, המשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות) והמשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה). הביקורת בדקה במוסד לביטוח לאומי את תשלומן של קיצבאות ילדים לזרים בכלל ולתושבים ארעיים בפרט. במשרד הדתות ובמשרד הקליטה בדקה הביקורת את הסיוע הכספי הניתן על ידי משרדים אלה לתלמידים זרים במוסדות ללימוד תורה, וכן את הסיוע הניתן על ידי משרד הקליטה לסטודנטים זרים.

בדיקה במוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) מעניק קיצבאות ילדים למבוטחיו, שעמדו בתנאים שנקבעו בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 (להלן - חוק הביטוח הלאומי) לקבלת אותן קיצבאות.

על פי חוק הביטוח הלאומי, זכאי הורה תושב ישראל שמלאו לו שמונה עשרה שנה, אלא אם נעדר מן הארץ יותר משישה חודשים, וכן הורה היושב בישראל, ואינו נעדר ממנה, לדעת עובד המוסד שהוסמך לכך, אלא העדר ארעי

שהוא סביר - לקיצבת ילדים חודשית בעד כל ילד, ובלבד שהילד נמצא בישראל ולא מלאו לו שמונה עשרה שנה. הורה, כאמור, אינו זכאי לקיצבה עבור ילד שנעדר מהארץ שישה חודשים ויותר. המוסד משלם קיצבת ילדים החל בילד השני. באוקטובר 1989 היה סכום הקיצבה החודשית 63 ש"ח בגין הילד השני ו-78 ש"ח מהילד השלישי ואילך.

הפסקת תשלום הקיצבה למי שעזבו את הארץ מותנית בכך, שיהיה בידי המוסד מידע אודות העוזבים את הארץ. המוסד מרכז מידע כזה משני מקורות עיקריים: לגבי מבוטחים שהם אזרחים ותושבי קבע בישראל, מקבל המוסד באופן קבוע, מקובץ ביקורת הגבולות של משרד הפנים, סרטים מגנטיים המכילים פרטים על יציאתם את הארץ. לגבי מבוטחים זרים, למעט תושבים ארעיים, נוהג המוסד לערוך מעקב ממוחשב משלו ולוודא אחת לשנה את דבר המשך שהייתם של כל זר וילדיו בישראל, כתנאי להמשך תשלום קיצבת הילדים.

באשר למבוטחים שהם תושבים ארעיים, קיים קושי בריכוז מידע על עזיבתם את הארץ. הקושי נובע ממעמדם המיוחד, לעומת יתר הזרים בישראל, ומן ההבדלים בשיטת ניהול רשומותיהם במוסד מזה ובקובץ ביקורת הגבולות של משרד הפנים, מזה.

בקובץ מקבלי קיצבאות הילדים של המוסד מנוהלות רשומותיהם של התושבים הארעיים וילדיהם לפי מספר הזהות שלהם, ללא איזכור מספר הדרכון. לעומת זאת, בקובץ ביקורת הגבולות מנוהלות רשומותיהם של התושבים הארעיים וילדיהם לפי מספר הדרכון שלהם, ללא איזכור מספר הזהות.

מפאת ההבדל בשיטת ניהול הרשומות של התושבים הארעיים בשני הקבצים הנ"ל, לא ניתן ליצור שילוב אוטומטי בין קובץ ביקורת הגבולות לבין קובץ מקבלי קיצבאות הילדים של המוסד, לשם הפקת רשימה, למועד נתון, של כלל התושבים הארעיים שעזבו את הארץ מקרב מקבלי הקיצבאות או ילדיהם. בנסיבות אלה, ניתן לאתר תושבים ארעיים שעזבו את הארץ רק על ידי הגשת שאילתא נפרדת לקובץ ביקורת הגבולות לגבי כל אחד ואחד מן התושבים הארעיים מקבלי הקיצבאות או ילדיהם, דבר שבפועל לא נעשה.

משרד מבקר המדינה, בסיוע אגף ילדים ואמהות של המוסד, ערך בדיקה מידגמית, שכללה 13 תושבים ארעיים בעלי משפחות המונות בסה"כ 39 ילדים עד גיל 18, אשר, לפי נתוני קובץ ביקורת הגבולות, הם או ילדיהם יצאו את הארץ בשנתיים האחרונות ואינם שוהים בה במשך למעלה משישה חודשים. הבדיקה העלתה, כי עד נובמבר 1989, המשיך המוסד לשלם קיצבאות ילדים ל-8 מבוטחים תושבים ארעיים, שהם בעלי משפחות המונות בסה"כ 24 ילדים שעזבו את הארץ. רק לשני מבוטחים בעלי משפחות המונות 8 ילדים, הופסקה קיצבת הילדים מפאת עזיבתם את הארץ. למבוס אחד, בעל משפחה המונה שני ילדים, הופסקה קיצבת הילדים מסיבה שאינה קשורה בעזיבתם את הארץ, ושתי משפחות המונות 5 ילדים, כלל לא הגישו תביעה לקיצבת ילדים ואינן רשומות בקובץ מקבלי הקיצבאות של המוסד.

מנהלת אגף ילדים ואמהות של המוסד, הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי הבדיקה המידגמית, ניתנה הוראה להפסיק לאלתר תשלומן של קיצבאות הילדים לבעלי המשפחות שעזבו את הארץ.

-- ממצאי הבדיקה מוכיחים, כי בשל העדר מעקב מתאים, ממשיך המוסד במרבית המקרים לשלם שלא כדין קיצבאות לתושבים ארעיים שהם או ילדיהם עזבו את הארץ. לנוכח ממצאי הבדיקה, על המוסד לפעול בהקדם לאיתור שמוותיהם של כל התושבים הארעיים מקבלי קיצבאות הילדים שעזבו את הארץ, כדי להפסיק לאלתר את קיצבתם. כמו כן מן הראוי, שתבחן האפשרות לגבות את סכומי הקיצבה ששולמו שלא כדין לאותם תושבים ארעיים שעזבו את הארץ בשנים האחרונות.

המנהל הכללי של המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 1990, כי בעקבות הביקורת יוצאו הנחיות לקיום מעקב ממוכן אחר תושבים ארעיים לשם זימון למוסד מדי שנה, כפי שהדבר נעשה לגבי יתר הזרים, בטרם תשולם להם קיצבת הילדים. מעקב כזה אפשרי רק לגבי מבוטחים שהגישו תביעות אישיות לקבלת קיצבאות ילדים, בסניפי המוסד, ולא לגבי מבוטחים המקבלים, קיצבת ילדים בעקבות תביעות שהוגשו ישירות מבתי החולים עם לידת הילד בגינו משולמת הקיצבה. הסיבה לכך היא שבטופס הדיווח מבית החולים, שבאמצעותו מוגשת התביעה

למוסד, מצויין מספר תעודת הזהות של המבוטח ללא אפשרות להבחין בין תושב קבע לבין תושב ארעי. לכן מן הראוי, לדעת המוסד, שמשרד הפנים יבחן אם ניתן לכלול בטופס הדיווח על לידה, אמצעי לזיהוי תושב ארעי, כך שהמוסד יוכל לקיים את המעקב הממוחשב אחר כל התושבים הארעיים, בין אם הגישו תביעות ישירות למוסד ובין אם הגישו אותן באמצעות בתי החולים.

מאחר שקובץ ביקורת הגבולות של משרד הפנים הוא מקור המידע המוסמך על יציאה וכניסה לישראל, נראה למבקר המדינה, כי על המוסד בשיתוף עם משרד הפנים לפעול למציאת שיטה שתאפשר למוסד לעשות שימוש בנתוני קובץ זה לאיתור תושבים ארעיים שעזבו את הארץ. מציאת שיטה ממוחשבת כזו תאפשר לאתרם בנקל ותמנע מן המוסד תשלום קיצבאות ילדים שלא כדין.

בדיקה במשרד לענייני דתות ובמשרד לקליטת העלייה

1. המשרד לענייני דתות תומך במוסדות ללימוד תורה בהם לומדים גם תלמידים זרים. סכום התמיכה של המשרד בגין כל תלמיד נע באוקטובר 1989 מ-110 ל-150 ש"ח לחודש, ולפי נתוניו תמך המשרד באותו מועד בכ-7,700 תלמידים זרים, מהם כ-900 תלמידים במעמד תושב ארעי, והיתר - נושאי אשרות אחרות.

-- הביקורת העלתה, כי משרד הדתות לא קבע הסדרים מפורטים שיאפשרו מעקב ופיקוח שוטפים אחר התלמידים הזרים, שתוקף אשרתם פג, ואשר המוסדות ללימוד תורה מקבלים תמיכה בגינם. המשרד גם לא דרש ממוסדות אלה דיווח על מועד תפוגת האשרה של התלמידים הזרים הלומדים בהם, ולא התנה את התמיכה בגין תלמידים אלה בהוכחת קיומה של אשרה תקפה.

-- משרד מבקר המדינה, באמצעות חברת מ.ל.מ. מערכות בע"מ, ערך השוואה בין קובץ התלמידים הזרים במעמד תושב ארעי, שמשרד הדתות מעביר למוסדות תמיכה בגינם (נכון לאוקטובר 1989), לבין קובץ מינהל האוכלוסין של משרד הפנים. הבדיקה העלתה, כי מבין כ-900 תלמידים שוהים כ-350 שלא כחוק, ולגבי עוד כ-200 תלמידים אין נתונים על מועד תפוגת האשרה.

2. המשרד לענייני קליטה תומך במוסדות ללימוד תורה בהם לומדים גם תלמידים זרים. בשנת 1989 תמך משרד הקליטה בכ-2,500 תלמידים זרים הלומדים במוסדות ללימוד תורה, וסכום התמיכה השנתית בגין כל תלמיד היה 420 ש"ח, מחצית מזה במימון הסוכנות היהודית. כמו כן תומך המשרד בסטודנטים זרים. תמיכה זו מתבטאת בתשלום שכר הלימוד באוניברסיטאות, תשלום דמי קיום בסך 140 ש"ח לחודש, נכון לנובמבר 1989, וזכאות להשתתפות בשכר דירה (בסכום של 190 ש"ח לחודש, נכון לאותו מועד).

לפי נהלי משרד הקליטה "אדם שאינו עולה, וכן אדם שהיו בידו אשרה או רשיון של תושב ארעי א/1 שפג תוקפו, לא יהא זכאי לסיוע המשרד, אפילו החל מגיין תקופת הסיוע שלו עפ"י הנהלים". בהתאם לכללים אלה, ובעקבות פנייה של סגן מנהל מינהל אוכלוסין במשרד הפנים, נתבקשו מנהלי המחוזות של משרד הקליטה, בחוזר מאוקטובר 1988 להקפיד שלא להעניק שירותים לתושבים ארעיים שתוקף אשרתם פג, ולהפנותם תחילה ללשכות משרד הפנים להאריך את תוקף אשרתם.

אשר לתלמידים במוסדות ללימוד תורה שאינם במעמד תושב ארעי, החליטה ועדת נהלים של משרד הקליטה, כי "נציגי המחלקה לשיבות לא יבדקו את תוקף האשרות בדרכונים, אלא יבדקו את נוכחות התלמידים במוסד". בהתאם להחלטה זו, ובעקבות דיונים שנתקיימו בהנהלת המשרד, הודיע סגן מנכ"ל המשרד דאז ביולי 1978 למנהל מחלקת השיבות, כי "אין זה מתפקידנו לבדוק את תוקפן של הוויזות אצל תלמידי השיבות הנמצאים בטיפול המינהל, כי זה מתפקידו של משרד הפנים. עלינו לבדוק ולוודא רק, כי התלמידים בעבורם מקבלים השיבות את המלגות אמנם לומדים בשיבות אלו". בפועל, אין משרד הקליטה נוהג לבדוק את תוקף האשרה שבידי תלמידים זרים שאינם במעמד תושב ארעי הלומדים במוסדות ללימוד תורה הנתמכים על ידיו, אלא רק את דבר שהייתם בארץ.

משרד מבקר המדינה, באמצעות חברת מלם מערכות בע"מ (להלן - מלם), ערך השוואה של קובץ הסטודנטים במעמד של תושבים ארעיים הנתמכים על ידי משרד הקליטה, נכון לנובמבר 1989, מול

קובץ מינהל אוכלוסין של משרד הפנים. ההשוואה נערכה על פי מספר תעודת הזהות של הסטודנטים. בדיקה מידגמית אקראית של 24 סטודנטים שנכללו בקובץ של המשרד העלתה, כי שלושה מהם שוהים בארץ שלא כחוק.

בדיקה נוספת שערך משרד מבקר המדינה באמצעות מלם, התייחסה להשוואה בין קובץ התלמידים הזרים במוסדות ללימוד תורה הנתמכים על ידי משרד הקליטה, לנובמבר 1989, לבין קובץ ביקורת הגבולות של משרד הפנים; התברר מן הבדיקה, כי בשל שוני באופן הרישום של מספרי הדרכון של תלמידים בשני קבצים אלה, ניתן היה להקביל אלה מול אלה רק כ-6% מרשומות התלמידים במוסדות ללימוד תורה שנכללו בקובץ של משרד הקליטה (כ-150 מבין כ-2,500 רשומות של תלמידים). בדיקת 150 הרשומות העלתה 16 תלמידים השוהים שלא כחוק.

3. הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, שמשרד הדתות ומשרד הקליטה העניקו תמיכה למוסדות ללימוד תורה בגין תלמידים זרים השוהים בארץ שלא כחוק. כן הועלו מקרים אחדים שמשרד הקליטה תמך בסטודנטים במעמד תושב ארצי השוהים שלא כחוק.

בית המשפט הגבוה לצדק² קבע, כי יישנן טובות הנאה כספיות שאין להעניקם לשוהים שלא כחוק, כדי שלא ייהנו מפרי התנהגותם הבלתי חוקית, וכדי שלא יעמידו את רשויות המדינה במצב בו הן חייבות להכנע לתחבולותיהם.

לדעת מבקר המדינה, זרים השוהים בישראל שלא כחוק אינם זכאים לתמיכה כספית ממשרד הדתות וממשרד הקליטה. לכן, התמיכה הכספית שנותנים משרדים אלה לזרים השוהים בישראל שלא כחוק אינה מוצדקת ואינה רצויה ויש להפסיקה לאלתר.

כדי להמנע ממתן תמיכות שלא כדין לזרים השוהים בישראל שלא כחוק או לכאלה שעזבו את הארץ, על משרד הדתות ומשרד הקליטה להתנות מתן תמיכה לתלמידים במוסדות ללימוד תורה ולסטודנטים זרים בשהייה כחוק בישראל ובהצגת אשרה תקפה. על המשרדים גם לוודא, קודם מתן התמיכה, כי אותם תלמידים אכן שוהים בפועל בישראל.

העובדה שמשרד הפנים הוא הגוף המופקד על הסדרת מעמדם של זרים אין בה כדי לפטור את המשרדים האמורים מאחריות למתן תמיכה למי שאינו ראוי לה. על משרדים אלה להיערך לבדיקה ולמעקב אחר תוקף האשרות של מקבלי התמיכות. זאת ועוד, התניית התמיכה בפועל בהצגת אשרה תקפה, תאלץ את הזרים השוהים שלא כחוק לסור למשרד הפנים להסדיר את מעמדם, כדי לזכות בתמיכה וכך לתרום לשיתוף פעולה בין המשרדים השונים לבין משרד הפנים לפתרון הבעיה. עם זאת, על משרד הפנים כגוף המופקד על הסדרת מעמדם של זרים, לחפש פתרונות משלו להתמודד עם הבעיה, ואל לו לסמוך על כך שמלאכתו תיעשה בידי אחרים.

חובת שירות ביטחון של זרים

1. לפי חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות בטחון) חלה חובת שירות סדיר ושירות מילואים (להלן - שירות ביטחון) על אזרח או תושב קבוע בישראל: גבר - בגיל 18 עד 54, ואשה - בגיל 18 עד 38. לפי הגדרת חוק שירות ביטחון, תושב קבוע הוא מי שמקום מגוריו הקבוע הוא בשטח שחל עליו משפט מדינת ישראל, או מי שרואים את שהותו כשיבת קבע מכוח סעיף 45 לחוק שירות ביטחון.

על פי סעיף 45 לחוק שירות ביטחון, אם שהה אדם בישראל על פי רשיון לשיבת מעבר, לשיבת ביקור, או לשיבת ארצי ונשאר בישראל שישה חודשים לפחות לאחר שפקע תוקפו של הרשיון בלי שחודש, רשאי פוקד להתרות בו בכתב כי אם לא ישיג רשיון לשיבה כאמור תוך שלושה חדשים מיום מסירת ההתראה לידיו, יראו, לענין שירות בטחון, את שהותו בישראל כשיבת קבע.

² בג"צ 332/82 אבשלום בן שלמה ואח' נגד שר הפנים, ניתן ביום 6.8.89 (טרם פורסם).

מהאמור לעיל עולה, כי כל הזרים השוהים בארץ שלא כחוק, אשר מינהל הגיוס התרה בהם, בהתאם לסעיף 45 לחוק שירות ביטחון, הופכים, במיגבלות המתחייבות מהוראות חוק זה, בני גיוס. לצורך הפעלת החוק, על מינהל הגיוס לרכז בידו מידע שוטף על כל הזרים השוהים שלא כחוק במדינה. מקור המידע העיקרי של מינהל הגיוס בנושא זה הוא משרד הפנים, המופקד על מתן אשרות ועל הסדרת מעמדם של זרים בישראל.

לפי הנחיות פנימיות של משרד הפנים, על הלשכות של המשרד לדווח למינהל הגיוס של צה"ל על זרים נושאי אשרות מעבר, ביקור או ארעי השוהים בארץ שלא כחוק, אשר בקשתם להארכת תוקף האשרה שבידם נדחתה. הנחיות אלו מתייחסות רק למקרים, שבהם זרים שתוקף אשרתם פג, פנו מיוזמתם ללשכות להסדיר את מעמדם, ובקשתם להארכת תוקף אשרתם סורבה, אך לא לכלל הזרים השוהים במדינה שלא כחוק. מכאן, שאפילו בוצעו ההנחיות כלשונן, מינהל הגיוס של צה"ל היה מקבל רק מידע חלקי, ולא את כל המידע הנדרש לשם מיצוי של סעיף 45 לחוק שירות ביטחון.

משרד מבקר המדינה ערך, בסיוע מינהל הגיוס של צה"ל, בדיקה מידגמית לגבי 100 תושבים ארעיים השוהים בארץ שלא כחוק, אשר לפי קובץ מינהל אוכלוסין של משרד הפנים, אשרתם פגה לפני למעלה מששה חודשים. הבדיקה העלתה, כי במינהל הגיוס של צה"ל לא נתקבלה מהלשכות הודעה לגבי איש מקרב אותם 100 תושבים ארעיים (שלושה עשר מהם נכללו ברשימה מרוכזת שהעביר משרד הפנים למינהל הגיוס, לפי בקשתו - ראה להלן).

-- ממצאי הבדיקה המידגמית מוכיחים בעליל, כי במצב הנוכחי, מידע רב על זרים השוהים שלא כחוק, כלל אינו נמסר למינהל הגיוס, ולא ניתן למינהל הגיוס למצות את סמכותו עפ"י סעיף 45 לחוק שירות ביטחון.

בנסיבות אלו, נתבקש משרד הפנים על ידי מינהל הגיוס להעביר אליו דרך קבע החל מאפריל 1989, את רשימת כל התושבים הארעיים: גברים בגיל 18 עד 29 ונשים בגיל 18 עד 26 (להלן - גיל שירות סדיר) השוהים בארץ שלא כחוק. ברשימות שהועברו באפריל 1989, הופיעו גם שמותיהם של שלושה עשר תושבים ארעיים מאלה שנכללו בבדיקה המידגמית שערכה הביקורת. לגבי ארבעה מהם נמסר ממנהל הגיוס, כי הוחל כבר בהליכי גיוס בפועל.

בעקבות הרשימות שקבל מינהל הגיוס ממשרד הפנים באפריל 1989, שלח מינהל הגיוס, לפי נתוניו, הודעות כאמור בסעיף 45 לחוק שירות ביטחון ל-2,100 תושבים ארעיים השוהים שלא כחוק. 1000 תושבים ארעיים אותרו ומינהל הגיוס נוקט לגביהם הליכי גיוס. 1,100 הודעות (כ-50% חזרו ללא מסירה כי הנמענים לא אותרו: ב-21 מקרים הציגו הנמענים בפני מינהל הגיוס אשרה תקפה, המעידה שמעמדם הוסדר, וכלל לא היתה עילה לכלול אותם ברשימות אלו.

הממצאים הנ"ל מצביעים על כך, שהמידע במאגר הממוחשב של משרד הפנים אינו מעודכן. מסירת נתונים בלתי אמינים על ידי משרד הפנים מטילה מעמסה מיותרת על מינהל הגיוס, הכרוכה בבזבוז זמן ומשאבים.

2. במצב הקיים, זרים השוהים בישראל, ותושבים ארעיים בכלל זה, פטורים מחובת שירות ביטחון כל עוד הם נושאים אשרה תקפה, ורק בעת שהם שוהים שלא כחוק, ובתנאים הקבועים בחוק שירות ביטחון, הם הופכים בני גיוס. סעיף 45 לחוק שירות ביטחון מעודד זרים, השוהים שלא כחוק, לפנות ללשכות להסדיר את מעמדם. לכן, יש טעם בהידוק שיתוף הפעולה בין משרד הפנים לבין מינהל הגיוס לשם מיצוי החוק.



משרד הפנים, שהוא הגוף המופקד על מתן אשרות והסדרת מעמדם של זרים, אינו מקיים את המעקב הדרוש לשם איתורם של הזרים השוהים בישראל שלא כחוק ולשם הסדרת מעמדם.

כתוצאה מכך חל גידול מתמיד במספרם של הזרים, שתוקף אשרתם פג הממשיכים לשהות בישראל שלא כחוק.

זאת ועוד, מאגר הנתונים הממוחשב של מינהל האוכלוסין אינו מעודכן דיו. לכן לא ניתן לקבל ממנו מידע אמין על תוקף אשרתם של זרים או על יציאתם מן הארץ. בנסיבות אלו, אין המשרד מסוגל לספק את המידע הדרוש למשרדי ממשלה ולמוסדות ציבור הנזקקים לנתונים אלה, לצורך פעילותם השוטפת, ובין היתר - לצורך הכרעה בדבר זכאותם של זרים להטבות כספיות המוענקות להם.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במשרד לענייני דתות ובמשרד לקליטת העלייה התברר, כי משרדים אלה מעניקים תמיכה כספית לזרים בלי להתנות בהצגת אשרה תקפה. ממילא לא בדקו משרדים אלה את תוקף אשרתם של זרים, בטרם תינתן להם התמיכה, וכתוצאה מכך נתנו אותה אף לזרים השוהים שלא כחוק.

על משרדים אלה להפסיק לאלתר מתן הסיוע לזרים השוהים בישראל שלא כחוק ולהיערך למעקב אחר תוקף אשרותיהם. התניית מתן התמיכה בהצגת אשרה תקפה תבטיח, שהזרים אכן יסורו למשרד הפנים להסדיר את מעמדם, כדי לזכות בתמיכה.

עם זאת, על משרד הפנים לחפש פתרונות משלו להתמודד באמצעיו הוא עם נושא הסדרת מעמדם של זרים השוהים שלא כחוק ועם פיתוחה וישומה של תוכנה המאפשרת לקבל ממאגר הנתונים הממוחשב של מינהל האוכלוסין מידע עדכני ומלא על זרים שנכנסו לישראל.

בחירות לרשויות המקומיות

ריכוז ממצאים

הבחירות לרשויות המקומיות נערכו ביום שלישי כ"ג באדר א' התשמ"ט (28 בפברואר 1989) ב-148 ישובים. בכל ישוב נבחרו ראש הרשות המקומית ומועצתה. ב-28 מהישובים נערכו, כעבור 14 יום, בחירות חוזרות לבחירת ראש הרשות. משרד מבקר המדינה בדק את ההכנות לקראת הבחירות לרשויות המקומיות ואת ביצוען.

פנקס הבוחרים המעודכן הופק על סמך נתונים שהיו רשומים במירשם האוכלוסין ביום 27.5.88, תשעה חודשים לפני קיום הבחירות לרשויות המקומיות. במצב זה שינוי מענו של אדם מרשות מקומית פלונית לאחרת עלול למנוע ממנו לבחור לרשות, שבה הוא מתגורר בעת קיום הבחירות.

סמוך למועד הבחירות לרשויות המקומיות נערכו שינויים באזורי קלפי. בחוק הבחירות אין הוראות למקרים שמתבקש שינוי באזורי קלפי לאחר שנקבעו.

דרכי הגישה למקומות קלפי בערים אחדות לא היו נוחות לנכים.

הועלה שקיים לכאורה חשד מבוסס, שנעשה שימוש שלא כדין לצורך הצבעה בזהותם של 264 מבין 2,389 בעלי זכות בחירה, ששהו ביום הבחירות בחו"ל. 167 מבין 264 בעלי זכות בחירה כאמור, שהו בחו"ל גם במועד הבחירות לכנסת, ומביניהם 140 סומנו גם בפנקס הבוחרים לכנסת כאילו הצביעו.

לפי המצב הקיים, תושב ארעי שפג תוקף רשיון השהייה שלו - והוא עקב כך שוהה בישראל באורח בלתי חוקי - יכול להצביע בבחירות לרשויות המקומיות.

נמצאו אי התאמות בין מספר המצביעים שנרשמו בפרוטוקולים המסכמים של פקיד הבחירות כמי שהצביעו לראש הרשות, לבין מספר המצביעים שנרשמו בפרוטוקולים כמי שהצביעו למועצה. אי ההתאמות מעידות על רישום לא נכון בפרוטוקולים של ועדות הקלפי.

שר הפנים התיר לאזרחים, בני משפחותיהם של חיילים המתגוררים במחנות קבע של חיל האוויר, להצביע ב"קלפיות מיוחדות לחיילים" שבאותם בסיסים, אף על פי שהוראות החוק אינן מתירות זאת.

המפקח הארצי על הבחירות לא קבע הסדרים מפורטים ואחידים, לא לגבי קבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה מוועדת הקלפי ולא לגבי אופן בדיקתם.

המערך הארגוני לקבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה מוועדות הקלפי בחיפה, קרס ביום הבחירות; המערך לא כלל הסדרים מפורטים דיים בכל הנוגע לקבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה.

נוכחותם של נציגי הטלוויזיה באולם שבו ישבה ועדת הבחירות בחיפה שיבשה את סדרי העבודה. החלטתם של פקיד הבחירות וועדת הבחירות לאפשר נוכחות של נציגי הטלוויזיה באולם, התקבלה בלא הצדקה מספקת, ומבלי שניתנה הדעת על ההשלכות העלולות לנבוע מכך על סדרי העבודה.

פקיד הבחירות בחיפה וועדת הבחירות החליטו לקבל מוועדות קלפי פרוטוקולים ללא חומר לוואי. העברת פרוטוקולים ללא חומר לוואי נוגדת את הוראות החוק.



1. הבחירות לרשויות מקומיות נערכות על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות) התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות), חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - חוק בחירת ראש הרשות המקומית) והתקנות שהותקנו על פיהם. על הבחירות חלות גם ההוראות של חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות לכנסת), חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר) התשכ"ד-1964, חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראת שעה) התשמ"ח-1988 וחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959. על ביצוע החוקים האמורים, למעט החוק בדבר דרכי תעמולה, ממונה שר הפנים, הפועל לעניין זה באמצעות המפקח הארצי על הבחירות (להלן - המפקח) שבמשרד הפנים (להלן - המשרד).

על פי הוראות החוקים דלעיל, נערכו ביום שלישי כ"ג באדר א' התשמ"ט (28 בפברואר 1989) בחירות לרשויות מקומיות ב-148 יישובים. בכל יישוב נבחרו ראש הרשות המקומית ומועצתה.

על פי חוק בחירת ראש הרשות המקומית, אם יש שני מועמדים או יותר המתמודדים לראשות הרשות המקומית, נבחר המועמד שקיבל את המספר הגדול ביותר של קולות כשרים ובלבד שקיבל 40% לפחות מאותם קולות. לא קיבל אף מועמד 40% מהקולות הכשרים, ייקימו כעבור 14 ימים מיום הבחירות, בחירות חוזרות לבחירת אחד משני המועמדים שקיבלו בבחירות הראשונות את המספר הגדול ביותר של קולות הכשרים; המועמד שקיבל בבחירות החוזרות את המספר הגדול ביותר של קולות - הוא הנבחר.

ב-28 רשויות מקומיות לא קיבל אף מועמד מהמתמודדים לראשות הרשות המקומית 40% מהקולות הכשרים, וכעבור 14 יום התקיימו בהן בחירות חוזרות.

בשש מועצות מקומיות (זכרון יעקב, כפר שמריהו, מטולה, משהד, ע'ג'ר, רמות השבים), שבכל אחת מהן אושרה רשימה אחת, ומרשימה זו מועמד אחד לראש הרשות המקומית, לא נערכו בחירות בקלפי.

על פי חוק הבחירות, קודם לבחירות על המועצה של כל רשות מקומית לבחור ועדת בחירות שתהא מורכבת מנציגי הסיעות המיוצגות במועצה היוצאת, בתנאי שהם בעלי זכות בחירה באותה רשות מקומית. השר ממנה, על פי הוראות חוק הבחירות, פקיד בחירות לכל רשות מקומית שבה עומדים לקיים בחירות. ועדת הבחירות ופקיד הבחירות אחראים להכנת הבחירות, לפקוח על מהלכן ולסכום תוצאותיהן. ברשות שבה אין מועצה נבחרת - מתמנית ועדת הבחירות על ידי השר.

2. בחודשים פברואר - מאי 1989 בדק משרד מבקר המדינה את ההכנות לקראת הבחירות לרשויות המקומיות ואת ביצוען. הביקורת נערכה בלשכת המפקח הארצי על הבחירות ובמטה קצין בחירות בצה"ל. ביום הבחירות נערכה ביקורת ב-17 ועדות בחירות מקומיות ובאותם ישובים נבדקו 245 מקומות קלפי; בשלושה מחנות צה"ל נבדקו 17 מקומות קלפי.

פנקס בוחרים

1. לפי חוק הבחירות, כל הרשום בפנקס הבוחרים של רשות מקומית פלונית זכאי לבחור את ראש אותה רשות ומועצתה. פנקס הבוחרים לכל רשות מקומית כולל את רשימות הבוחרים של אזורי קלפי שהוכנו לפי חוק הבחירות לכנסת, וכן רשימות בוחרים משלימות לכל אזורי הקלפי המכונות "נספחים". "הנספחים" כוללים את מי שביום הקובע לפי החוק היה רשום במרשם האוכלוסין כתושב אותה רשות, היה בתחילתה של שנת הפנקס בן 18 ומעלה, ואינו זכאי להרשם בפנקס הבוחרים לכנסת משום שאינו אזרח ישראלי.

ההוראות להכנת פנקס בוחרים מפורטות בחוק הבחירות לכנסת. לפי הוראות אלה, פנקס הבוחרים מופק מדי שנה, מתוך מרשם האוכלוסין, במועד הקבוע בחוק. הפנקס נערך לשנת פנקס (ט"ו באב - י"ד באב), ואין להכניס בו שינויים תוך שנת הפנקס שבשביילה הוא הוכן. את הפנקס ואת הנספחים של כל רשות מקומית יש להציג לעיון הציבור במקומות ובמועד הקבועים בחוק. כל אדם רשאי לעיין בפנקס ובנספחים ולערור בפני הרשות המוסמכת על אי הכללתו בפנקס, או בנספח וכן על הכללתו, או הכללת זולתו, שלא כדין. כן רשאי כל אדם להגיש בקשה בכתב לתיקון פרטים שגויים המתייחסים אליו שנרשמו ברשימות הבוחרים. בתום המועד הקבוע להגשת עררים יש להכין פנקס בוחרים מעודכן המשמש את ועדות הקלפי ביום הבחירות. דבר הצגת הפנקס לעיון מובא לידיעת הציבור באמצעי התקשורת.

2. ב"שנת הפנקס" התשמ"ח - התשמ"ט (29.7.88 - 16.8.89) נערכו הבחירות לכנסת ה-12 שהתקיימו ב-1.11.88 וכן הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-28.2.89.

(א) בביקורת שערך משרד מבקר המדינה על הבחירות לכנסת ה-12 ושפורסמה בדו"ח שנתי 39 (עמ' 470 - 483) הועלה, בין היתר: רשימות של בוחרים שהופקו במחשב כללו נתונים חסרי פשר, אשר לא היו צריכים להכלל במרשם האוכלוסין, ולא נערכו בדיקות סבירות נאותות בעת קליטת הנתונים; במדגם שנבדק בשעתו נמצאו רשומות של בוחרים שתאריך לידתם משובש. כן נמצאו אלפי רשומות בלא פרטי מיקוד; בעשרות רשומות כאלה היה שיבוש קל בשם הרחוב שהתבטא בתוספת של אות או בשיבוש סדר האותיות של הרחוב. כל שיבוש בכתובת יכול לגרום לכך שהודעה לבחור לא תגיע ליעדה, או תתעכב.

באותו דוח ביקורת הציג מבקר המדינה, כי המשרד יקבע אחראי לביקורת איכות, שידאג דרך קבע להשלמת בדיקות סבירות נאותות בקליטה, להשלמת נתונים ולניפוי שוטף של נתונים שגויים. הביקורת העירה כי לפעולות אלו חשיבות מיוחדת לאור העובדה שקובץ מרשם האוכלוסין משמש אסמכתה לפעילות של גופים שונים בתחו ואישיים.

(ב) פנקס הבוחרים שהוכן כחוק הופק על סמך נתונים כפי שהיו רשומים במרשם האוכלוסין ביום 18.1.88 והוצג לעיון הציבור ולהגשת עררים מיום 4.5.88. המועד האחרון להגשת עררים נקבע ליום 23.5.88. פנקס מעודכן הופק על סמך הנתונים כפי שהיו רשומים במרשם האוכלוסין ביום 27.5.88, דהיינו תשעה חודשים לפני קיום הבחירות לרשויות המקומיות.

כבר בעקבות הבחירות לכנסת ה-12 העיר מבקר המדינה שבעת קביעת המועדים להכנת פנקס בוחרים הביא המחוקק בחשבון שיטה שהייתה קיימת בעבר והתבססה על כרטיסים מנוקבים שזמן עיבודם ארוך יחסית; היום עיבוד הנתונים הרבה יותר מהיר בהיותו אלקטרוני. בהתחשב בשיטה החדשה יש לשקול התאמת הוראות החוק למציאות החדשה ובכך לאפשר להפיק פנקס בוחרים שהנתונים הכלולים בו יהיו מעודכנים במידת האפשר למועד הבחירות.

יצוין שבבחירות לרשויות המקומיות נודעת חשיבות מיוחדת לכך שהנתונים הכלולים בפנקס הבוחרים יהיו מעודכנים, במידת האפשר למועד קיום הבחירות, שכן שינוי מענו של אדם מרשות מקומית פלונית לאחרת עלול למנוע ממנו לבחור לרשות שבה הוא מתגורר בעת קיום הבחירות.

הביקורת ערה לכך שעקב הזמן הקצר שחלף בין הבחירות לכנסת ה-12 לבין הבחירות לרשויות המקומיות לא היה סיפק לשנות את הוראות החוק. עם זאת, לדעת הביקורת מן הראוי לתת את הדעת על סוגיה זו, כדי להגשים את כוונת המחוקק ולאפשר לכל מי שזכאי על פי החוק - בין מי שמלאו לו 18 שנים ביום הבחירות ובין מי ששינה את מענו מרשות מקומית אחת לאחרת - לממש את זכותו לבחור את הרשות שבה הוא מתגורר.

אזורי קלפי ומיקומן של קלפיות

לצורך הכנת הבחירות מחולק שטח המדינה לאזורי קלפי, וכל אזור מסומן במספר. לפי חוק הבחירות אזורי קלפי יהיו אלה שהוכנו לפי חוק הבחירות לכנסת. בבחירות לרשויות המקומיות היו בתוקף אזורי קלפי שנקבעו לכנסת ה-12 על ידי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, לפי הצעת שר הפנים. בחוק הבחירות לכנסת קבועים המועדים להכנת מפת הבחירות, מי מוסמכים לבצע בה שינויים והמועדים לביצוע השינויים.

1. הביקורת על הבחירות לכנסת ה-12 העלתה שלא בכל המקרים נקבעו אזורי קלפי בהתחשב בשיקולי יעילות וחסכון. מבקר המדינה המליץ שעל שר הפנים להציע ועל הוועדה לקבוע אזורי קלפי בהתחשב במספר הבוחרים בכל אזור, בהסתמך על נתוני פנקס הבוחרים גם אם אינם מעודכנים סופית. באופן זה יהיה ניתן למנוע במידה רבה פיצול אזורי קלפי ובכך לצמצם את מספר ועדות הקלפי ולחסוך בהוצאות הפעלתן של ועדות קלפי נוספות.

2. כדי לשמור על חשאיות הבחירות וכן כדי למנוע מבוחרים המתנה ממושכת להצבעה, קיים לעיתים צורך לצרף אזורי קלפי סמוכים או להפעיל קלפי שניה באזור שבו מספר רב של מצביעים.

חוק הבחירות לכנסת קובע שיו"ר ועדת הבחירות וסגניו רשאים - במועד מאוחר מקביעת אזורי קלפי - לצרף אזור קלפי שבו פחות מ-50 בוחרים לאזור קלפי הקרוב אליו, וכן להורות על הפעלת קלפי שניה באזור קלפי שבו מספר הבוחרים עולה על 1,000, או שמסיבה אחרת צפוי בה תור של מצביעים העלול לעכב יתר על המידה את הצבעתם. בחוק הבחירות לא נקבעו הוראות למקרים כאלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות.

הביקורת העלתה שסמוך למועד הבחירות לרשויות המקומיות נערכו שינויים באזורי קלפי: ב-26 אזורי קלפי הופעלה קלפי שניה, ו-13 אזורי קלפי צורפו. המפקח הורה לפקדי הבחירות לבצע שינויים אלה ואישר אותם.

לדעת הביקורת מן הראוי שמשרד הפנים ימליץ לקבוע גם בחוק הבחירות הוראות למקרים שבהם מתבקש שינוי באזורי קלפי לאחר שנקבעו. יצוין שהוראות כאלה נחוצות גם משום שהשיקולים בקביעת אזורי קלפי בבחירות לרשויות מקומיות עשויים לעיתים להיות שונים מהשיקולים לקביעת האזורים לבחירות לכנסת; וגם משום שלרוב מספר הבוחרים לרשויות המקומיות גדול ממספר הבוחרים לכנסת, כיוון שזכאים לבחור גם תושבים ארעיים שאינם אזרחי מדינת ישראל.

3. בהתאם לחוק, על פקיד הבחירות, בהסכמת ועדת הבחירות, לקבוע לכל אזור קלפי מקום קלפי תוך התחשבות בגורמי נוחות של הבוחר, כגון המרחק בין הקלפי לבין מקום המגורים של הזכאים

לבחור בה, וגישה נוחה למקום הקלפי. בחוזר מדצמבר 1988 בנושא בדיקת מקומות קלפי, הורה המפקח לפקיד הבחירות, בין היתר, לקבוע את מיקומן של קלפיות בקומת קרקע באופן שהגישה אליהן לא תהא כרוכה בעליה במדרגות, דבר שיקל על נכים להגיע למקום הקלפי.

בביקורים שערכו נציגי מבקר המדינה ביום הבחירות בקלפיות לרשויות המקומיות, נמצאו בערים ירושלים, חיפה, רחובות, חולון ורמת השרון מקומות קלפי שדרך הגישה אליהם לא היתה נוחה, דבר שהקשה על נכים וקשישים.

לדעת הביקורת יש להמנע, ככל האפשר, מקביעת מקומות קלפי במקום שלנכים אין גישה נוחה אליו. גם בית המשפט הגבוה לצדק³ קבע, בין היתר, שמן הראוי הוא, כי, ככל האפשר, מקום קלפי ייבחר מראש כך שלנכים תהא גישה סבירה אליו; וכי אם מקום קלפי אינו מאפשר גישה סבירה לנכים, יש לבחור, ככל האפשר, במקום קלפי אחר או לדאוג, לשינויים הדרושים, שכן זכותם של הנכים היא לממש את חופש ההצבעה הניתן להם.

חשש להצבעה שלא כדין

לפי חוק הבחירות, הרוצה להצביע חייב לזהות את עצמו בפני ועדת הקלפי. כאמצעי זיהוי משמשת רק תעודת זהות תקפה לפי פקודת מרשם התושבים, התש"ט-1949, או לפי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965. על ועדת הקלפי לשים בתעודת הזהות של כל מצביע חותמת המעידה על כך שהצביע, ולמחוק את שמו מרשימת הבוחרים.

1. הועלה שקיים, לכאורה, חשד מבוסס שנעשה שימוש שלא כדין לצורך הצבעה בזהותם של בעלי זכות בחירה ששהו ביום הבחירות בחו"ל.

כמו בביקורת על הבחירות לכנסת, כך גם בביקורת על הבחירות לרשויות המקומיות נערכה השוואה בין הרישום בפנקסי הבוחרים לבין הקבצים הממוכנים של מירשם האוכלוסין וביקורת הגבולות. הבדיקה נערכה לגבי 50 קלפיות - 25 בירושלים ו-25 בבני ברק - שבהן רשומים 36,510 בעלי זכות בחירה.

הבדיקה העלתה, כי מבין 2,389 בעלי זכות בחירה שהיו, על פי רישומי ביקורת הגבולות, ביום הבחירות בחו"ל, נמחק שמם של 264 בעלי זכות בחירה מרשימות הבוחרים בקלפיות, דבר המעיד לכאורה כי מאן דהוא בחר בשמם.

בבדיקת השוואה הועלה כי מבין 264 בעלי זכות בחירה ששהו, לפי רישומי ביקורת הגבולות, ביום הבחירות לרשויות המקומיות בחו"ל וסומנו בפנקס הבוחרים בקלפי כאילו הצביעו - שהו 167 בחו"ל גם במועד הבחירות לכנסת ו-140 מביניהם סומנו גם בפנקס הבוחרים לכנסת כאילו הצביעו.

מהמתואר לעיל עולה שקיימת לכאורה שיטה לשימוש בזכות ההצבעה של מי ששוהים במועד הבחירות בחו"ל.

הממצאים שהועלו בעקבות הביקורת על הבחירות לכנסת ה-12 הועברו ליועץ המשפטי לממשלה, והוא העבירם למשטרה.

המפקח הסביר למשרד מבקר המדינה שהתופעה, לפיה מצביעים לכאורה בעלי זכות בחירה ששוהים ביום הבחירות בחו"ל, תיתכן באמצעות שימוש בתעודת זהות של אדם אחר, או בלעדיה, ודורשת שיתוף פעולה מתוך ועדת הקלפי. המפקח הסביר עוד, שהמשרד הציע מספר פעמים בעבר לשנות את הוראות החוק ולאפשר למנות לוועדות קלפי עובדי מדינה ולא נציגי מפלגות, אולם ההצעות נדחו; במסגרת ההצעות לתיקון חוק הבחירות שהמשרד יגיש תכלול גם הצעה ברוח זו.

³ בג"צ 162/89 אהרון פרקש, ע"ד נ. המפקח הארצי על הבחירות ואח', פ"ד מב(4) 790, 792.

לדעת הביקורת, נוכח תופעה חמורה זו בבחירות לכנסת ה-12 ובבחירות לרשויות המקומיות, מן הראוי שהמשרד ינקוט צעדים וינהיג, הסדרים שימנעו הישנותה.

2. בבחירות לרשויות מקומיות רשאים להצביע גם תושבים ארעיים, שאינם אזרחים, המחזיקים בתעודות זהות המכונות "תעודות כתומות". בעמוד הראשון של תעודות אלה מודפסת הוראה לפיה, אם פג תוקף רשיון השהייה של מחזיק התעודה - פג גם תוקף התעודה.

סעיף 26 לחוק מירשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, מסמך את שר הפנים להתקין תקנות בעניין פקיעת תוקפן של תעודות זהות. בהחלטה של שופט בית המשפט העליון⁴ שניתנה ביום 28.2.89 נקבע, כי ההוראה המודפסת בתעודות זהות היא חסרת תוקף, באשר עד כה לא התקין שר הפנים תקנות לביצוע חוק מירשם האוכלוסין בעניין זה. לכן קבע בית המשפט שלכאורה תעודת זהות של תושב ארעי תקפה גם אם פג רשיון השהייה שלו, והוסיף שיתכן שהשאלה דורשת בירור יסודי.

נוכח זאת הורה משרד הפנים לכל ועדות הקלפי להכיר בתעודות זהות כתומות כתעודות זהות תקפות לצורך זיהויו של הבוחר, גם כאשר פג רשיון השהייה של המחזיק בהן, ולאפשר לבעליהן להצביע.

לפי המצב החוקי הקיים יכול, אם כן, תושב ארעי, שפג תוקף רשיון השהייה שלו, והוא עקב כך שוהה בישראל באורח בלתי חוקי, להצביע בבחירות לרשויות המקומיות. לדעת הביקורת, מן הראוי שמשרד הפנים יתן דעתו למצב זה, וישקול אם אין לשנותו.

מהלך ההצבעה וספירת קולות הבוחרים

כאמור, אחראים פקיד הבחירות וועדת הבחירות לארגון מערכת הבחירות, לפיקוח על מהלכה התקין, ולספירת קולות הבוחרים לאחר סיום ההצבעה. ועדת הבחירות ופקיד הבחירות נעזרים, לצורך ביצוע תפקידיהם, במזכיר ועדת בחירות ובמטה ועדת בחירות, שהם עובדי הרשות המקומית.

הליכי סיום ההצבעה וספירת הקולות קבועים בחוק, ולפיו על ועדת קלפי לערוך פרוטוקול על פתיחת הקלפי, מהלך ההצבעה וספירת הקולות, ולהעביר מיד את הפרוטוקול לפקיד הבחירות עם כל חומר ההצבעה כמפורט בתקנות. על פקיד הבחירות לבדוק, יחד עם ועדת הבחירות, את הפרוטוקולים שהועברו אליו מוועדות הקלפי מיד לאחר קבלתם, לסכם את מניין הקולות ולנהל על כך פרוטוקול.

מבקר המדינה עמד על הצורך בקביעת הסדרים מפורטים למסירת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה על ידי וועדות הקלפי בעקבות מערכות בחירות קודמות, ולאחרונה בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1984. בחוזר מיום 19.2.89 הודיע המפקח לפקידי הבחירות שיש לתכנן מראש ובמפורט את אופן מסירת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה, וכי ניתן להסתייע לצורך כך בעובדי הרשות המקומית; חוזר זה הוא בגדר הנחיה כללית בלבד ואין בו קביעת הסדרים מפורטים כהמלצת הביקורת.

לדעת הביקורת על המפקח לקבוע הסדרים מפורטים ואחידים לקבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה מוועדות הקלפי ולגבי אופן בדיקתם. הסדרים אלה נחוצים הן כדי להבטיח את תקינותו של הליך זה, והן כדי ליצור אחידות לגבי אופן קבלת הפרוטוקולים ובדיקתם. בקביעת הסדרים כאלה מן הראוי להביא בחשבון את מספר אזורי הקלפי שבתחום הרשות המקומית, וכן את העובדה ששעת סיום ההצבעה היא אחידה וקבועה בחוק ועל כן מגיעות מרבית ועדות הקלפי בו-זמנית לפקיד הבחירות למסור את הפרוטוקול וחומר ההצבעה. על המפקח גם להנחות את פקידי הבחירות באשר להסדרים לקבלת הפרוטוקולים ובדיקתם וכן באשר לעריכת הפרוטוקולים של פקידי הבחירות, זאת כדי להבטיח שמסירת הפרוטוקולים תתבצע בצורה נאותה, מסודרת ומהירה. מן הראוי אף לשקול לקבוע קריטריונים למינויים של פקידי בחירות כמתחייב ממידת האחידות המוטלת עליהם ומחשיבותו של התפקיד.

⁴ בג"ץ 188/89 משה וינברג ואח' נ. פקיד הבחירות - עריית בני ברק ואח'. ניתן ביום 28.2.89 (טרם פורסם).

המפקח הודיע למשרד מבקר המדינה שיוכן נוהל מפורט לקבלת פרוטוקולים וחומר הצבעה מוועדות קלפי, שיתייחס לכל הפרטים בתהליך האמור, ועם זאת יאפשר גמישות לכל רשות מקומית להתאימו לצרכים המקומיים.

הבחירות בחיפה

1. ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות התנהלה בדרך כלל כסדרה, ועם סיום ההצבעה העבירו ועדות הקלפי את הפרוטוקולים ואת חומר ההצבעה לפקיד הבחירות. בחיפה נוצרה מהומה במהלך מסירת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה, דבר שהביא לשבוש בהליך. בעקבות ארועים אלה הוגש ב-9.4.89 ערעור על תוצאות הבחירות לבית המשפט המחוזי בחיפה.⁵

בית המשפט דחה את הערעור, וקבע שתהליך ההצבעה התנהל באורח תקין; עם זאת עמד בית המשפט על כך שהמערך הארגוני לקבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה מוועדות הקלפי קרס ביום הבחירות, וקבע שהנושא ראוי לבדיקה ולהפקת לקחים.

2. הביקורת בדקה את המערך הארגוני לקראת יום הבחירות בחיפה. בבדיקה הועלה שהמטה של מזכיר ועדת הבחירות תכנן מערך ארגוני לקראת הבחירות, ובמסגרתו מונו 19 צוותים - מבין עובדי הרשות המקומית - שנועדו לסייע לפקיד הבחירות בקבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה מוועדות הקלפי לאחר סיום ההצבעה. המערך הארגוני אושר על ידי ועדת הבחירות ופקיד הבחירות ונבחן בתרגיל מיוחד לפני מועד קיומן. המערך הארגוני לא כלל הסדרים מפורטים דיים בכתב בכל הנוגע לקבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה מוועדות הקלפי ולא הוגדרו מראש בנוהל תפקידיהם של הצוותים, דרכי פעולתם וחלוקת העבודה בינם לבין פקיד הבחירות.

3. במסגרת המערך הארגוני בחיפה נקבע מקום מושבם של ועדת הבחירות ופקיד הבחירות ביום הבחירות במרכז קהילתי בעיר. במרכז הקהילתי הוקצה אולם מיוחד לצוותים הממונים על קבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה, כן הוקצו חדרים מיוחדים לנציגי העיתונות הרדיו והטלוויזיה.

למרות זאת, במהלך יום הבחירות התירו פקיד הבחירות וועדת הבחירות לנציגי הטלוויזיה להקים אולפן באולם שנועד לקבלת הפרוטוקולים. במהלך ליל הבחירות קיים צוות הטלוויזיה באותו אולם ראיונות עם המועמדים השונים. נוכחותם באולם של המרואיינים ומלוויהם גרמה לצפיפות ולמהומה אשר שיבשו את סדר העבודה. במהלך המהומה פוזר חלק מחומר ההצבעה באולם. המפקח, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 21.7.89, הסביר "... כי ראשית כל חטאת הייתה בהצבת צוות הטלוויזיה באולם בו נתקבלו הקלפיות. כאמור קבלת קלפיות היא רגע קריטי וקשה ואף על פי כן ב-141 ישובים גדולים וקטנים לא היתה מהומה. ... לא הייתה נוצרת מהומה גם בחיפה אם לא היה נסגר האולם ונפסקת קבלת הקלפיות לשעה ארוכה עקב צילומי הטלוויזיה ... השוני היחיד והמכריע בין חיפה ויתר הישובים היה בכך שרק בחיפה איפשרו, כך או אחרת, לאנשי הטלוויזיה להיות נוכחים באולם".

מהמתואר לעיל עולה שהמערך הארגוני המתוכנן למסירת חומר ההצבעה מוועדות הקלפי קרס, בעיקר כתוצאה מהעברתו של אולפן הטלוויזיה לאולם בו התקבלו הפרוטוקולים וחומר ההצבעה. נראה שהחלטה זו התקבלה בלא הצדקה מספקת, ומבלי שוועדת הבחירות ופקיד הבחירות נתנו את דעתם על ההשלכות העלולות לנבוע מכך.

4. כדי להתגבר על המהומה שנוצרה ולהמשיך בהליך קבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה החליטו פקיד הבחירות וועדת הבחירות, בין היתר, כי כל הפרוטוקולים, בין שנתקבלו על ידי אחד הצוותים ובין אם לאו יבדקו על ידי שלושה מבין חברי ועדת הבחירות בנוכחותם של פקיד הבחירות, יושב

⁵ ע"ב 13/89 12/89 רמז דותן ואח' נ. חיים קופלמן פקיד הבחירות לרשות המקומית חיפה ואח'. ניתן ביום 8.6.89 (טרם פורסם).

ראש ועדת הבחירות ומזכיר ועדת הבחירות; וכי פקיד הבחירות יאשר קבלת הפרוטוקולים על יסוד הבדיקה האמורה. כן החליטה ועדת הבחירות ש"קלפי שמגיעה ללא חומר הלואי יתקבל הפרוטוקול בתנאי שהוא חתום על ידי ועדת הקלפי משתי סיעות לפחות. מוסר הקלפי יתחייב להמציא את החומר עד השעה 12.00 בצהריים והיה ולא יעשה כן יהיו התוצאות בהתאם לפרוטוקול".

פקיד הבחירות לעיריית חיפה הודיע למשרד מבקר המדינה שהחלטה האמורה התקבלה נוכח העובדה שוועדות קלפי מסוימות הגיעו עם פרוטוקולים בלבד וללא חומר ההצבעה, מבלי שניתנה להן כל רשות או היתר לעשות כן, וזאת כיוון שאותן ועדות קלפי לא ידעו שעליהן להביא עמן גם את חומר ההצבעה.

כאמור, לפי הוראות חוק הבחירות על ועדת קלפי להעביר לפקיד הבחירות מיד עם סיום ההצבעה את הפרוטוקול עם כל חומר ההצבעה. על פקיד הבחירות לבדוק, יחד עם ועדת הבחירות את הפרוטוקולים שהועברו אליו מיד לאחר קבלתם, וכן - אם יראה צורך בכך - גם את יתר חומר ההצבעה. העברת פרוטוקולים ללא חומר ההצבעה נוגדת את הוראות החוק.

לדעת הביקורת, יש כאמור לתכנן במפורט את סדרי העבודה בעת סיום ההצבעה ומסירת הפרוטוקולים מוועדות הקלפי, לשקול במשנה זהירות כל חריגה מתכנון זה, ולנהוג בהתאם להוראות החוק גם במחיר התמשכות ההליך.

ועדות קלפי

תפקידי ועדות קלפי כרוכים בביצוע פעולות מינהליות, תוך הקפדה על קיום הוראות החוק והתקנות והפעלת שיקול דעת בדבר זכות ההצבעה וכשרות הקולות.

בהתאם לחוק הבחירות קובעת ועדת הבחירות בכל רשות מקומית את מספר חבריה והרכבה הסיעתי של כל ועדת קלפי, ובלבד שבכל ועדת קלפי יהיו מיוצגות לא פחות משלוש סיעות, אם ישנן. כמו כן שומה להבטיח ייצוג הולם בכלל ועדות הקלפי לכל הסיעות של המועצה היוצאת, כך שבכל ועדה יהיה נציג אחד של סיעה שאינה בהנהלת המועצה. ועדת הבחירות ממנה יושב ראש וסגן יושב ראש לכל ועדת קלפי מבין חברי אותה ועדה. כל סיעה רשאית להחליף את נציגיה בוועדת קלפי. נציג אחד של כל רשימת מועמדים שאינה מיוצגת בוועדות הקלפי רשאי להיות נוכח כמשקיף בישיבות הוועדה במקום הקלפי. כן רשאית ועדת הבחירות, באישור שר הפנים, למנות מזכיר לוועדת קלפי, שיהיה נוכח בישיבות ועדת קלפי ויעמוד לרשותה בכל הקשור למילוי תפקידיה.

לפי הנחיות המפקח היה על פקידי הבחירות לקיים ימי הדרכה ליושבי ראש וסגני יושבי ראש ועדות קלפי ולמזכיריהן, כדי להבטיח שהבחירות יתקיימו כסדרן, וכדי למנוע שיבושים בעבודת חברי ועדות הקלפי. משרד הפנים הכין לקראת הבחירות תדריך מפורט לוועדות הקלפי וצרף אליו חומר שסופק לוועדות ביום הבחירות; כמו כן הוכן סרט הדרכה לבעלי התפקידים בוועדות. ביצוע פעולות ההדרכה היה בידי פקידי הבחירות ברשויות המקומיות שבהן נערכו בחירות.

הביקורת העלתה שבמספר רשויות שנבדקו, אוישו ועדות קלפי ביום הבחירות בממלאי מקום, שלא השתתפו בפעולות ההדרכה שערך המפקח, וכי מחמת הקושי לגייס נציגי מפלגות, אוישו ועדות קלפי במזרח ירושלים בעובדי חברת שמירה, שלא תודרכו.

בסיום יום הבחירות דיווחו פקידי הבחירות למפקח על מהלך הבחירות. הפקידים פרטו בדיווחיהם את הקשיים שהיו למפלגות באיש ועדות קלפי וציינו כי לחלק מחברי הוועדות לא היה הידע הדרוש למילוי תפקידיהם. פקידים אחדים המליצו בדיווחיהם לאייש את ועדות הקלפי בעובדי ציבור, ולאפשר לנציגי המפלגות לשמש בקלפיות משקיפים בלבד. גם מבקר המדינה הציע, בעקבות מערכות בחירות קודמות ולאחרונה בעקבות הבחירות לכנסת ה-12, לאייש ועדות קלפי בעובדי ציבור ולאפשר לנציגי מפלגות לשמש משקיפים בקלפיות.

ספירת הקולות ועריכת פרוטוקולים

1. ההצבעה בבחירות לרשויות מקומיות נעשית באמצעות שני פתקי הצבעה - פתק לבן למועצה ופתק צהוב לראש הרשות – המוכנסים למעטפה אחת. בחוקי הבחירות קבועים סדרי ספירת קולות הבוחרים ואופן רישומם בכל אחד מהפרוטוקולים - בפרוטוקול לבחירת ראש הרשות ובפרוטוקול לבחירת המועצה. חוק בבחירת ראש הרשות קובע כי היה והקול למועצה פסול, אין בכך כשלעצמו כדי לפסול את הקול לראש הרשות, ולהיפך. החוק אינו קובע מפורשות כיצד יש לרשום בפרוטוקול העדר פתק הצבעה לראש הרשות או למועצה. בתדריך לחברי ועדת קלפי הורה המפקח, שמעטפת הצבעה ריקה תירשם כקול פסול גם בפרוטוקול למועצה וגם בפרוטוקול לראש הרשות; מעטפת הצבעה ובה פתק הצבעה למועצה בלבד תירשם בפרוטוקול למועצה כקול כשר ובפרוטוקול לראש הרשות - כקול פסול; ולהיפך. בדרך זו מספר המצביעים לראש הרשות יהיה זהה למספר המצביעים למועצה. הנחיה זו נועדה, בין היתר, לאפשר בקרה ופיקוח.

הפרוטוקולים של פקידי הבחירות מהווים ריכוז הפרוטוקולים באותה רשות מקומית. הביקורת העלתה, כי ב-20 מבין 47 פרוטוקולים מסכמים של פקידי בחירות שאותם בדקה הביקורת, היו אי התאמות בין מספר המצביעים לראש הרשות לבין מספר המצביעים למועצה. אי ההתאמות נבעו מכך שבמקרים שבהם נמצא במעטפת ההצבעה פתק מסוג אחד בלבד יש והוא נרשם בפרוטוקול המתאים, אך בפרוטוקול האחר לא נרשם דבר.

לדעת הביקורת, מן הראוי שמשדד הפנים יציע לקבוע בחקיקה את אופן ספירת ורישומן של מעטפות, שבהן נמצא פתק הצבעה מסוג אחד בלבד, ויוודא שהאחראים לספירת הקולות יכירו הוראות אלה.

2. בחוק הבחירות לכנסת נקבעה דרך לתיקון טעויות בפרוטוקולים שנמצאו בהם אי התאמות חשבוניות. הוראות כאלה אינן קיימות בחוק הבחירות. לדעת הביקורת, מן הראוי שהמשדד יציע לכלול גם בחוק הבחירות הוראות בדבר דרכי הטיפול בפרוטוקולים שנמצאת בהם אי התאמה כאמור, ובמקרים שנמצאת אי התאמה בסיכום הקולות. בהקשר זה יצוין, כי בית המשפט הגבוה לצדק קבע, בעניין תיקון טעויות חשבוניות בפרוטוקולים "שראוי הוא שתישקל האפשרות לתת לתפקיד שממלא המפקח על הבחירות, שהוא עובד מדינה, מעמד בחוק הבחירות, תוך הגדרת תפקידיו וסמכויותיו".⁶

כמו כן יש לשקול שיטת הצבעה באמצעות מכשירי הצבעה אלקטרוניים כדי להקל על ספירת הקולות ולהבטיח ביתר שאת את תקינותה. על צורך זה כבר עמד מבקר המדינה בעת הביקורת על הבחירות לכנסת ה-12.

סדרי ההצבעה ומהלך הבחירות

1. לפי הוראות המפקח, על כל ועדת קלפי למנות את המעטפות שסופקו לה על ידי פקיד הבחירות, לבדוק את תקינותן ולחתום על המעטפות המיועדות להצבעה.

במרבית הקלפיות שנבדקו על ידי הביקורת נמצא, כי לא נרשם בפרוטוקול מספר המעטפות שנחתמו; בפרוטוקול אף לא הוקצה מקום לרישום זה. הביקורת העירה כי להבטחת פיקוח נאות על שימוש במעטפות הצבעה, דרוש שמספר המעטפות יירשם סמוך לחתימתן בפרוטוקול ועדת קלפי, וכי בתום ההצבעה יימנו כל המעטפות החתומות, ויבדק אם אכן מספר המעטפות ששימשו בפועל להצבעה ומספר המעטפות החתומות שנותרו זהה למספר הכולל של המעטפות שנחתמו. העדר בקרה מלאה על מעטפות אלה עלול להיות פתח לעבירות על חוק הבחירות. על חשיבות ההקפדה על עניין זה עמד מבקר המדינה בדו"חות הקודמים שלו ולאחרונה בדו"ח שנתי 34 (עמ' 415).

⁶ בג"צ 232/89 חזית דתית מלוכדת - מפד"ל ואח' נ. פקיד הבחירות לעיריית נתניה ואח', פ"ד מג (1), 418.

2. חוק הבחירות קובע, כי מי שמנהל ביום הבחירות תעמולת בחירות בכתב, בעל פה, או בצורה אחרת במקום הקלפי או במרחק של פחות מ-25 מטר ממנו, דינו מאסר 6 חודשים או קנס כספי.

נציגי משרד מבקר המדינה הבחינו במהלך ביקור במקומות קלפי, כי לא תמיד הייתה הקפדה על ביצוע הוראות החוק. למשל, סמוך למקומות קלפי בעכו עמדו כלי רכב ועליהם שלטי תעמולה של מפלגות; בכפר סבא, ברחובות ובראשון לציון חילקו פעילי מפלגות חומר תעמולה לפני הכניסה למקומות קלפי או בסמוך להם, בניגוד להוראות החוק.

3. על פי חוק הבחירות והתקנות, על פקיד הבחירות וועדת הבחירות לספק לכל ועדת קלפי את הצווד הדרוש להפעלת התקנה של הקלפי.

בעת הביקורת שערכו עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות חסרו בקלפיות אחדות פריטי ציוד וחומר בחירות ובהם פתקי הצבעה, מעטפות, תאים לפתקי הצבעה ומנעולי ביטחון. בחלק מהקלפיות גרם המחסור בציוד לאיחור בפתירת הקלפי ולשיבוש מהלך ההצבעה המתוכנן.

סדרי ההצבעה בצה"ל

1. ההצבעה ביחידות צה"ל נערכת על פי הוראות פרק ח' של חוק הבחירות. על מערך הבחירות בצה"ל הופקד קצין בחירות והוא פרסם הוראות בדבר סדרי הבחירות, כן מונו קציני בחירות פיקודיים-מרחביים, קציני בחירות חיליים וקציני בחירות אזוריים ויחידתיים. על פי החוק, חיילים בשירות סדיר, בשירות קבע או בשירות מילואים פעיל (להלן - חיילים) רשאים להצביע בקלפיות לחיילים, ואינם מרותקים לקלפי מסוימת; חיילים מזהים את עצמם לצורך הצבעה על פי תעודת חייל או תעודת קצין וכן תעודת זהות; בידי ועדות הקלפי אין רשימות בוחרים, וההצבעה נעשית באמצעות מעטפות כפולות: מעטפה ובה פתק הצבעה מושמת בתוך מעטפה חיצונית שעליה רושמת ועדת הקלפי את פרטיו של המצביע. במהלך ספירת קולות החיילים בודקת כל ועדת בחירות, לפי הפרטים המזהים על המעטפה החיצונית, אם לכל מי שהצביע הייתה זכות בחירה ואם הצביע פעם אחת בלבד.

2. על פי הוראות חוק הבחירות רשאי שר הפנים, בהתייעצות עם שר הביטחון, לתת הוראות בדבר זיהוי של חיילים הנמצאים באזורים שקבע לענין זה ובדבר אמצעי שיעיד כי חייל הצביע. עוד קובע חוק הבחירות כי אם נקבעו האזורים כאמור לפי חוק הבחירות לכנסת (הוראת שעה), התש"ל-1969, הרי שאלה יהיו אותם האזורים גם לעניין הבחירות לרשויות המקומיות. לקראת הבחירות לכנסת ה-12 השתמש שר הפנים בסמכותו, וקבע כי באזורים שבהם נמצאות "קלפיות מיוחדות לחיילים" שהשר נקב במספריהן, יקוימו הבחירות באמצעות זיהוי מיוחד: "כרטיס החיסונים" של החייל, המשמש לפי אמנת ג'נווה גם כפנקס שבוי (להלן - טופס 404). חייל המצביע באזורים המיוחדים רשאי לזהות עצמו שלא באמצעות תעודת זהות, אלא באמצעות טופס 404 בלבד, עליו מטביעה ועדת הקלפי חותמת המעידה על הצבעתו. מפאת סמיכות הבחירות לרשויות המקומיות לאלה שהתקיימו לכנסת ה-12, נותרו בתוקפן ההוראות בדבר האזורים המיוחדים, כפי שנקבעו לקראת הבחירות לכנסת, והותר באזורים אלה זיהוי חיילים באמצעות טופס 404.

מבקר המדינה העיר, בעקבות הבחירות לכנסת ה-12, כי "אזור" משמעותו שטח מותחם ומוגדר, ואולם בהוראות שקבע שר הפנים לא נעשה תיחום חד משמעי של אזורים. מבקר המדינה הציע לשקול הרחבה של הוראות החוק, שתאפשר התייחסות לחיילים הזכאים להזדהות באמצעי זיהוי מיוחד, גם כאשר אין מדובר באזור גאוגרפי מסוים דווקא. מבקר המדינה אף הציע להגביר את מנגנוני הבקרה בעניין אמצעי הזיהוי של חיילים באזורים מיוחדים - טופס 404 - שעלול להיות מנוצל לרעה. המלצות אלו לא יושמו לקראת הבחירות לרשויות המקומיות ואי לכך יש ליישם אותן.

קצין הבחירות בצה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי לקראת הבחירות הבאות תבחן מחדש שיטת קביעת האזורים שבהם יותר להצביע באמצעות טופס 404. כמו כן ייבחנו ההסדרים שיבטיחו את תקינות ההצבעה באמצעות טופס זה.

3. על פי הוראות החוק, זכות ההצבעה ב"קלפי מיוחדת לחיילים", ניתנת רק לחייל, שוטר, סוהר ובמקרים חריגים למי שעובד ביום הבחירות במחנה צה"ל ב"שטחים המוחזקים", או לעובד אחר הנמצא בשטחים המוחזקים. חייל מוגדר בחוק כמי שמשרת בשירות סדיר, קבע או מילואים לפי חוק שירות הביטחון.

לקראת הבחירות לכנסת ה-12 התירה נשיאות ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, לאזרחים - בני משפחותיהם של חיילים המתגוררים עמם במחנות קבע של חיל האוויר - להצביע ב"קלפיות מיוחדות לחיילים" שבאותם בסיסים. מבקר המדינה העיר שלמרות שהביקורת ערה לכך שהשיקול ביסוד ההחלטה הוא ענייני, ונועד למנוע את הקושי שבטילטול בני המשפחה של החייל מהבסיס הצבאי אל מרכזי האוכלוסין שבהם הם אמורים להצביע, הרי שהחלטת הנשיאות עומדת בניגוד ללשון החוק ואין לה מקום אלא אם ישונה החוק. הוראות החוק לא שונו לקראת הבחירות לרשויות המקומיות. אף על פי כן התיר משרד הפנים הצבעתם של בני משפחות חיילים המתגוררים עמם במחנות קבע של חיל האוויר בקלפיות מיוחדות לחיילים.

קצין הבחירות של צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה שבמסגרת הצעת חקיקה שתוכן בקשר עם הפקת לקחי הבחירות, יועלה לדין גם נושא הצבעת אזרחים בקלפיות צבאיות.



ממצאי הביקורת מצביעים לכאורה על עשיית שימוש לצורך הצבעה בזהותם של בעלי זכות בחירה, ששהו ביום הבחירות בחו"ל, לצורך הצבעה בקלפי על ידי אחרים. מדגם הביקורת הקיף 50 קלפיות בירושלים ובבני ברק, בהן היו רשומים כ-36,000 בעלי זכות בחירה. הועלה שאף ש-2,389 בעלי זכות בחירה שהיו רשומים בקלפיות אלה שהו ביום הבחירות בחו"ל סומנו 264 מביניהם כמי שהצביעו בפועל.

לדעת הביקורת, לנוכח ממצאים חמורים אלה, שזהים להם הועלו גם בבחירות לכנסת ה-12, מן הראוי שהגורמים המופקדים על ביצוע ההצבעה הלכה למעשה ינהיגו הסדרים שימנעו השונות של התופעה.

השיטה להכנת פנקס הבוחרים בבחירות לרשויות המקומיות הינה זו הקבועה בחוק הבחירות לכנסת. בבדיקת נושא הבחירות לרשויות המקומיות הועלו - בנושא פנקס הבוחרים - ליקויים זהים לאלה שעליהם הצביע מבקר המדינה בדו"ח על הבחירות לכנסת ה-12. הודגש שם הצורך לשנות את הוראות חוק הבחירות לכנסת בנושא פנקס הבוחרים, כך שאפשר יהיה להפיק פנקס בוחרים שהנתונים הכלולים בו יהיו מעודכנים במידת האפשר למועד הבחירות.

גם באשר לאזורי הקלפי הועלו בבחירות לרשויות המקומיות ליקויים זהים לאלה שהועלו בבחירות לכנסת ה-12, לפיהם לא בכל המקרים נקבעו אזורי קלפי בהתחשב בשיקולי חסכון ויעילות.

בחוק הבחירות לרשויות המקומיות אין הוראות המתייחסות לפיצול וצרוף אזורי קלפי. לדעת הביקורת, על משרד הפנים להמליץ לקבוע בחקיקה הוראות לביצוע שינויים כאמור.

הביקורת העלתה שהמפקח הארצי על הבחירות לא קבע הסדרים אחידים ומפורטים לקבלת הפרוטוקולים ובדיקתם על ידי פקיד הבחירות וועדת הבחירות לאחר סיום ההצבעה.

הבדיקה בחיפה העלתה שפקיד הבחירות וועדת הבחירות חרגו מההסדרים שנקבעו ואושרו על ידיהם בנושא קבלת הפרוטוקולים ובדיקתם. עוד הועלה כי הליכי מסירת הפרוטוקולים לפקיד הבחירות לא תאמו את הוראותיו של חוק הבחירות.

על משרד הפנים להגביר את הפיקוח מטעמו על ביצוע נאות של הליכי ההצבעה וסיכום מניין הקולות.

הפרוטוקולים של פקידי בחירות מהווים ריכוז של הפרוטוקולים באותה רשות מקומית. ב- 20 מתוך 47 פרוטוקולים של פקידי בחירות השתקפה אי התאמה בין מספר המצביעים למועצה לבין מספר המצביעים לראש הרשות. אי ההתאמות נבעו ברובן מאי-הרישום של הפתק החסר כאשר מעטפת ההצבעה הכילה פתק מסוג אחד בלבד, שנרשם בפרוטוקול המתאים.

לדעת הביקורת, מן הראוי שמשרד הפנים יציע לקבוע בחוק הוראות מפורשות בנושא זה וכן בדבר דרכי הטיפול בפרוטוקולים שנמצאו בהם אי התאמות כאמור.