

גם בבחירות אלה הועלו חשדות להצבעה שלא כדין בשמם של מי ששהו ביום הבחירות בחו"ל או של מי שנפטרו קודם ליום הבחירות. מן הראוי לחזור ולשקול שינוי בשיטת ההצבעה באופן שיובטח זיהוי מדויק, ככל האפשר, של מצביעים.

ראוי גם לחזור ולשקול לאישי את ועדות הקלפי בעובדים מקצועיים ונציגי המפלגות ישמשו משקיפים.

למי שמפאת מום או מחלה אינו מסוגל לבצע את הפעולות המעשיות בתא ההצבעה לבדו מותר להצביע עם מלווה. הרשות להסתייע במלווים ניתנה גם למי שאינו רשאי, לפי חוק הבחירות, להסתייע במלווה. בכך יש משום פגיעה בחשאיות ובטוהר הבחירות, ויש להקפיד שרק מי שעומד בתנאים אלה יצביע עם מלווה.

כדי להבטיח שברשימות המועמדים לכנסת יהיו כלולים רק מי שהתקיימו לגביהם ההוראות הקבועות בחוקי הבחירות, יש לבדוק אם באותן רשימות מצויים גם עובדי תאגידים שהוקמו בחוק בדרגות המפורטות בחוק, וכן לכלול פירוט זה בטופס שעליו חותם המועמד לכנסת. כדי לאפשר לבוחר לדעת מה יהיו תוצאות של הצבעה עבור רשימה מסוימת, ראוי לפרסם במקומות הקלפי את ההסכמים בין רשימות המועמדים בקשר לחלוקת המנדטים. כן ראוי לפרסם במקומות הקלפי רשימה המפרטת את כל רשימות המועמדים וכינוייהן.

ראוי לשקול לשנות את שיטת ההצבעה של שוטרים, כדי לייעל ולפשט את סדרי ההצבעה בבחירות. כמו כן ראוי לשקול שינוי חקיקה כך שבעת קביעת אזורי הקלפי יתאפשר לצרף אזורי קלפי שמספר הבוחרים בהם קטן לאזורי קלפי סמוכים, לשמירה על חשאיות הבחירות.

תושבות ותעודת זהות

ריכוז ממצאים

חוק האזרחות, התשי"ב-1952, חוק השבות, התש"י-1950, חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, קובעים מי זכאי להיות תושב ואזרח, באלו נסיבות אפשר לבטל את אשרת העולה ואת האזרחות, ובאלו נסיבות פוקע תוקף רישיון לישיבת קבע. כן נקבע בחוקים אלה שכל תושב ואזרח חייב לקבל ולשאת תעודת זהות. משרד הפנים (להלן -- המשרד) קובע, לפי החוקים המפורטים לעיל, מי זכאי להיות תושב, רושם אותו במרשם האוכלוסין ונותן לו תעודת זהות.

על אף שאותרו בעיות חמורות במתכונת הקיימת של תעודת הזהות, ובהן היותה קלה לזיוף ויכולתה המוגבלת לשמש אמצעי זיהוי מהימן, ועל אף שעוד בסוף שנת 1995 הוחלט להנפיק בתוך כמה חודשים תעודת זהות חדשה, לא היה למשרד במועד סיום הביקורת, דצמבר 1996, אפיון המוצר הסופי של התעודה החדשה.

המשרד לא ריכז נתונים על מספר טופסי תעודות הזהות שנגנבו מהלשכות למינהל אוכלוסין. המשרד גם לא ריכז נתונים על עבירות הקשורות לגניבת ציוד מהלשכות ועל שימוש שלא כדין בתעודות זהות, לשם הפקת לקחים והימנעות מהישנות אירועי פריצה וגניבות.

במשרד אין תקן כולל ועדכני בתחום האבטחה להחזקת ציוד וחומר ביטחוני, ולא תמיד נשמרות בלשכות מינהל אוכלוסין הוראות האבטחה הקיימות. אין מעקב שיטתי בלשכות אחר המלאי של טופסי תעודות זהות ריקים, כדי לאתר חוסר בלתי מוסבר.

מטה מינהל האוכלוסין שבמשרד אינו עורך בקרה שוטפת בלשכות למינהל אוכלוסין. גם המחלקה למעקב ולפיקוח שבמטה מינהל האוכלוסין מסתפקת, בביקורת שהיא עורכת, בבדיקת טיב שירות. כתוצאה מכך אין מאתרים באופן שוטף ליקויים בסדרי העבודה של הלשכות ואין פועלים לתיקונם.

הנחיות המשרד לעניין הנפקת תעודות זהות אינן מוטמעות באופן שיטתי בקרב עובדי הלשכות למינהל אוכלוסין. אין מקיימים ישיבות סדירות של צוות עובדי הלשכות; לא תמיד עורכים פרוטוקולים מישיבות הצוות ולא תמיד מעבירים את הפרוטוקולים להנהלת המשרד.

הכנתו של נוהל לעניין הנפקת תעודת זהות חדשה במקום תעודה אבודה או גנובה החלה לפני שנתיים וחצי וטרם הסתיימה. ההוראות הקיימות אינן עדכניות, אינן נותנות פתרון לכל העניינים הנוגעים להנפקת תעודות זהות ולא תמיד מקפידים על קיומן.

רק תושבי מזרח ירושלים נדרשו ליתן הצהרה במשטרה, כתנאי לקבלת תעודת זהות חדשה במקום תעודה אבודה או גנובה או מושחתת. אולם בעקבות החלטת בג"ץ, בוטלה הדרישה האמורה, וזאת עד שייקבע נוהל מתאים בנדון.

בעת הנפקת תעודת זהות אין המשרד בודק שיטתית מסמכים המקנים זכאות לעלייה, אם כי ידוע לו שאחדים מבין העולים קיבלו אשרת עולה שלא כדין. כתוצאה ממחדל זה נרשמים כאזרחים מי שיש חשש שאינם זכאים לכך, והם נהנים מהטבות הניתנות לעולים ולאזרחים.

המשרד אינו עורך בדיקה לאיתור עולים הצריכים להשלים את הליך הרישום במרשם האוכלוסין ולקבל תעודת זהות, ואינו מסתייע לעניין זה בגופים אחרים שיש להם קשר עם העולים.

המשרד אינו מזמן בעלי אשרות עולה, שיש חשש שהושגו כתוצאה ממצגי שווא, לעריכת שימוע, ואינו מוודא שעזבו את הארץ אם אזרחותם בוטלה.

לעניין פקיעת תוקפו של רישיון לישיבת קבע על פי תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, לא קבע המשרד מבחנים המתייחסים להשתקעות מחוץ לישראל. המשרד גם לא הכין כלים ואמצעים לבדיקת השתקעות מחוץ לישראל. כתוצאה מכך לא עודכן קובץ מרשם האוכלוסין ולא נגרעו ממנו בשיטתיות מי שתוקף רישיונם לישיבת קבע פקע.

אף שהמוסד לביטוח לאומי העביר למשרד נתונים על אלפי אנשים שהשתקעו מחוץ לישראל, המשרד רק סימן אותם כמי שיש חשש שתוקף רישיונם לישיבת קבע פקע לכאורה. לסימון כאמור, כשאינו מלווה בעדכון המעמד בקובץ מרשם האוכלוסין של מי שחדל להיות תושב, אין תוקף לעניין זכאותו של האיש לתשלומי קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, ולזכויות נוספות שמהם נהנים תושבים, לרבות תנועה חופשית בישראל.

סומן אדם במרשם האוכלוסין כמי שיש חשש שתוקף רישיונו לשיבת קבע פקע, חדל לקבל שירותים בלשכות למינהל אוכלוסין, אף שאפשר שקיימת עדיין האפשרות שתוקף הרישיון שלו לשיבת קבע לא פקע.

המשרד לא גיבש נהלים לעניין מתן רישיון לשיבת קבע לבן זוג במסגרת הליך של איחוד משפחות. המשרד גם לא הכין כלים לבדיקת "מרכז חיים" - מציאות עובדתית של ישיבת קבע - של מי שביקש רישיון לשיבת קבע לבן זוג, שהוא תנאי לאישור בקשה כאמור. כתוצאה מכך לא טופלו ולא ניתנו החלטות באלפי בקשות לרישיון לשיבת קבע לבן זוג במסגרת איחוד משפחות, למעט במקרים חריגים -- רובם בעקבות הגשת עתירות לבג"ץ.

משניתן לבן הזוג, שעבורו ביקשו רישיון לשיבת קבע במסגרת איחוד משפחות, רישיון שהיה ועבודה זמניים בישראל, נוצרת האפשרות שהמבקשת תרכוש לעצמה מרכז חיים בישראל, שהוא תנאי לאישור הבקשה, רק עקב חלוק הזמן ממועד הגשת הבקשה, כך שבזמן מתן ההחלטה יתקיים בה תנאי זה, גם אם מלכתחילה לא נתמלא בה תנאי זה ודין בקשתה היה לדחייה.



לפי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק המרשם), ולפי חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982, תושב הנמצא בישראל, שמלאו לו 16 שנה חייב לקבל ולשאת תעודת זהות. לפי חוק המרשם, "תושב" הוא מי שנמצא בישראל כאזרח ישראלי או על פי אשרת עולה או תעודת עולה לפי חוק השבות, התשי"א-1950 (להלן - חוק השבות), או מי שנמצא בישראל על פי רישיון לשיבת קבע, לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), או מי שנמצא בישראל על פי רישיון לשיבת ארצי לפי סעיף 2(א)(3) לחוק הכניסה לישראל. חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות), חוק השבות, וחוק הכניסה לישראל והתקנות שהותקנו על פיהם, קובעים, בין היתר, מי זכאי להיות תושב, מפרטים את הנסיבות שבהן אפשר לבטל אשרת עולה או אזרחות ואת הנסיבות שבהן פוקע תוקף של רישיון לשיבת קבע. שר הפנים ממונה על ביצוע חוקים אלה.

מתפקידי מינהל האוכלוסין (להלן - מנ"א) שבמשרד הפנים וגופים נוספים - כמו נציגי משרד החוץ ונציגי לשכת הקשר שבמשרד ראש הממשלה בחו"ל - ששר הפנים אצל להם סמכויות מסוימות לעניין זה, לבדוק ולאשר את הזכאות, לפי החוקים המפורטים לעיל. על מנ"א להנפיק תעודת זהות למי שהוענק לו מעמד של תושב וליטול את תעודת הזהות ממי שתושבותו בוטלה או פקעה, ולעדכן את פרטי הרישומים במרשם האוכלוסין בהתאם, כדי להבטיח את אמינותו כמאגר הנתונים המרכזי של תושבי ישראל.

תעודת הזהות משמשת אמצעי רשמי במדינת ישראל לזיהוי התושבים ומשמשת ראיה לכאורה לנכונות כמה מפרטי הרישום, כגון: השם, מקום הלידה, תאריך הלידה. לתעודת הזהות, כאמצעי זיהוי, ערך רב, בין היתר - במישור הביטחוני, הכלכלי והחברתי, והיא מאפשרת למי שזכאי לה לממש מגוון רחב של זכויות.

בשנים האחרונות חלה צמיחה מהירה של אוכלוסיית תושבי ישראל, וחלו תמורות ניכרות במרקם הדמוגרפי שלה, בין היתר, בעקבות גלי העלייה, שינויים הנוגעים למעמדם של תושבי מזרח ירושלים וגידול בהיקף הנכנסים לישראל לשהות ממושכת, כגון עובדים זרים. תמורות

אלה הציבו דרישות חדשות ומורכבות בפני הגופים האחראים לקביעת המעמד של מי שנמצאים בארץ, לפי החוקים המפורטים לעיל, ועל מנ"א המופקד על הנפקת תעודות זהות ורישום הפרטים במרשם האוכלוסין.

בחודשים יולי-נובמבר 1996, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: סדרי ההנפקה של תעודות זהות ואבטחת הציוד המשמש להכנתן; השימוש שלא כדין בתעודות זהות, וזיופן; מתן תעודת זהות והקניית אזרחות לעולים ממדינות חבר העמים; פקיעת תוקף רישיון לישיבת קבע; מתן רישיון לישיבת קבע במסגרת איחוד משפחות. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של מנ"א (להלן - מטה מנ"א) ובשלוש לשכות מנ"א: באר שבע, נצרת ומזרח ירושלים. בדיקות השלמה נערכו במשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה), באגף מטה אוכלוסין של המוסד לביטוח לאומי וביחידה הארצית לחקירת פשעים שבמשרד.

תעודות זהות, והנפקתן

1. לפי חוק המרשם, תעודת הזהות¹ תכלול - לצד פרטים שנקבעו בהוראות החוק, כגון תצלום - פרטים נוספים, שיקבע שר הפנים באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה). לפי חוק המרשם, "שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות את תקופת תוקפן של תעודות זהות ומועדים לעדכון, להחלפתן ולפקיעת תוקפן, והוא רשאי לעשות כן בדרך כלל, או לסוגים לפי מועד הוצאתן של תעודות או גילם של בעליהן, או לפי מבחן אחר" שיאושר בידי ועדת החוקה. בתקנות מרשם האוכלוסין (רישומים בתעודת הזהות), התש"ן-1990, הוענקה לשר הפנים סמכות לקבוע את צורת התעודה ונקבעו אלו פרטי רישום יהיו בה ואלו סמלים. תקנות מרשם האוכלוסין (סדרי רישום), התשל"ג-1973, מפרטות, בין היתר, את המקומות להגשת הבקשות לתעודת זהות ואופן רישום של שינוי, תיקון מחיקה או הוספה בתעודת הזהות ובמרשם האוכלוסין.

שר הפנים לא עשה שימוש בסמכותו להגביל את תוקף תעודת הזהות (למעט תקנות מרשם האוכלוסין (פקיעת תקפן של תעודות זהות), התש"ס-1980, שקבעו פקיעת תוקפם של פנקסי הזהות והתעודות שהוצאו בתקופה 1.1.49-31.12.58, ולא קבע מועדים לעדכונה, החלפתה או פקיעת תוקפה מחמת בלאי או נסיבות אחרות.

במתכונתה הנוכחית כוללת תעודת הזהות חלק ובו פרטים המשתנים בתדירות נמוכה, המודפסים על נייר מיוחד ותצלום לא ממוחשב, שאינו מוטבע בתוכה, המצופים ביחד במארז פלסטיק. על מארז הפלסטיק מוטבעים סמלי המדינה. העתק מהתצלום שהוצמד לתעודת הזהות מתויק בתיק האישי המצוי במנ"א. חלק נוסף (הספח) - המודפס על נייר מיוחד - ובו מקום לחתימת בעל התעודה והוא כולל פרטים המשתנים בתדירות גבוהה יחסית, כגון מצב אישי או מען. הליך ההנפקה מתבצע בלשכות מנ"א.

במאס 1995 מינה המשרד ועדת היגוי לבחון ולהציע הנפקה של תעודת זהות ממוחשבת במקום התעודה הקיימת (להלן - ועדת ההיגוי). על ועדת ההיגוי הוטל לבחון את הנושא על כל היבטיו כולל תיקוני חקיקה, הסדרים ארגוניים ובטיחותיים. באוקטובר 1995 הגישה ועדת ההיגוי לסמנכ"ל הבכיר לאמרכלות דוח ובו ניתוח והמלצות בנושא תעודת זהות חדשה. בדוח מפורטות הבעיות העיקריות במתכונת תעודת הזהות הקיימת, ובהן: היכולת לייצר בקלות תעודת זהות מזויפת; העדר מאגר תצלומים עדכני ונגיש במרשם האוכלוסין; העדר חתימה ממוחשבת כאמצעי נוסף לזיהוי וכאמצעי למניעת זיופים; וחוסר אפשרות לקרוא באמצעות המחשב את פרטי בעל התעודה.

¹ ראה בדוח זה, הפרק "בחירות לכנסת הארבע-עשרה ולראש הממשלה", עמ' 553.

ועדת ההיגוי המליצה לייצר תעודת זהות בעלת עמידות משופרת, שתהיה קשה ככל האפשר לזיוף, ובעלת כושר התעדכנות ודיוק. לדעת ועדת ההיגוי, תעודת הזהות החדשה ויצירת מאגר תצלומים ממוחשב ודוגמאות חתימה, ישפרו את כושרה לאימות פרטים וכן את השירות לבעל התעודה ולגופים המשתמשים בכך שיהיה אפשר לקרוא, באופן ממוחשב, את פרטי בעל התעודה ויוגדל היקף הפעילות שיהיה ניתן לבצע באמצעותה.

ועדת ההיגוי המליצה לפנות לוועדת החוקה לקבלת אישורה לתיקוני חקיקה, ובה בעת להיערך ליישום ההמלצות. להערכת ועדת ההיגוי יהיה ניתן בתוך כמה חודשים להתחיל להנפיק תעודות זהות במתכונת החדשה.

בדיון שנערך בלשכת המנכ"ל בנובמבר 1995 אושרו, באופן עקרוני, המלצות ועדת ההיגוי, והוחלט להנפיק בשלב ראשון, עד סוף אפריל 1996, תעודת זהות חדשה במתכונת שאינה מחייבת שינוי בחקיקה ראשית. בשלב שני - לפעול לשינויים בחקיקה הראשית כדי לאפשר להכניס בה שינויים נוספים.

במסגרת פרויקט למחשוב מחדש של קובץ מרשם האוכלוסין מונה צוות לטיפול בנושא (להלן - צוות היישום) והוטל עליו להכין תכנית יישום כוללת, שתכלול, בין היתר, לוח זמנים מפורט, ותדגיש את המרכיבים המחייבים טיפול מיוחד. בינואר 1996 נדון בלשכת המנכ"ל אפיון התוצר הסופי.

בבדיקה הועלה, כי צוות היישום לא הכין תכנית יישום כוללת ולא קבע לוח זמנים לביצועה. עוד הועלה, כי רק ביולי 1996 הפיץ צוות היישום לגורמי ביטחון בקשה לקבלת מידע בנושא הפקת תעודת זהות חדשה, לרבות מאפייני אבטחת מידע והצפנה. במועד סיום הביקורת, נובמבר 1996, טרם היה בידי המשרד אפיון של התוצר הסופי של התעודה החדשה, זאת אף שאותרו ליקויים חמורים במתכונת של תעודת הזהות הקיימת ובהליך הנפקתה, ואף שנקבע כיעד לשנות את מתכונתה בדחיפות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1996, הבהיר המשרד, כי ההחלטה לשנות את מתכונת תעודת הזהות נדחתה עד לאחר הבחירות, ואחריהן הוחל להיערך לקראת הנפקת תעודת זהות חדשה. עוד הודיע המשרד, כי מתקיים הליך בדיקה שבסופו יוחלט על מתכונת תעודת הזהות החדשה.

בהקשר לביקורת בנושא הבחירות לכנסת הארבע-עשרה ולראש הממשלה הביעה מבקר המדינה את עמדתה לגבי אמצעי הזיהוי הנדרשים בתעודת הזהות, ובהם חתימת בעל התעודה על גביה, כאחד מאמצעי הזיהוי.

2. קיימת תופעה של שימוש שלא כדין בתעודות זהות, וזיופן. בדוח של ועדת ההיגוי בנושא הנפקת תעודות זהות חדשה (ראה לעיל), מאוקטובר 1995, נאמר, כי "קיימת תופעה חמורה של זיוף תעודות זהות. הבעיה המרכזית בתייעוד הנוכחי היא היכולת להפיק תעודות מזויפות מטפסים ריקים שנגנבים או נלקחים מלשכות על ידי מי שלא הוסמך לכך, או מהיכולת להחליף את התצלום המקורי בתצלום אחר (מזויף)".

ועדת ההיגוי הדגישה, שלתופעה של זיוף תעודות זהות יש גם תוצאות במישור הביטחוני, מאחר שהיא מאפשרת "לגורמים עוינים להסתייע בתייעוד מזויף לצורך ביצוע פעולות עוינות, תוך מעבר ותנועה בארץ שלא כדין. תופעה אחרת היא ניצול תעודות זהות מזויפות לצורך עבודה בישראל". עוד באוגוסט 1994 מסר מפקד תחנת המשטרה בארז לממונה על מחוז דרום במשרד על ריבוי המקרים שבהם תושבי רצועת עזה ניסו לעבור במחסום ארז בתעודות זהות מזויפות, שרכשו מבני מיעוטים תושבי ישראל. גם ממסמכי המשטרה, ממאי 1996, עולה, שקיימת תופעה של מכירה או מסירה של תעודות זהות ישראליות לעבריינים פליליים ולחשודים בפעילות

חבלנית עוינת השוהים בישראל שלא כחוק, לצורך תנועה חופשית בישראל תוך התחזות לאזרחי ישראל.

על היקף התופעה ניתן ללמוד, בין היתר, מפניית הממונה על מחלקת אשרות וזרים במטה מנ"א, ביוני 1996, לקצין הביטחון (להלן - הקב"ט) של המשרד לבדוק אם זויפו תעודות זהות עבור אנשים שהצביעו לכנסת במקומם של מי ששוהים בחו"ל, וזאת "מאחר וידוע על זיוף מסיבי של תעודות זהות". בתשובתו מיולי 1996 ציין הקב"ט, בין היתר, ש"כידוע לכול, קיימת תעשיית זיופים, בתעודות הזהות".

בשנתיים וחצי האחרונות היו כמה פריצות או ניסיונות פריצה ללשכות מנ"א, למקום שבו אוחסנו טפסים ריקים של תעודות זהות ואבזרים אחרים הקשורים להכנתן. ביוני 1994 נפרץ בלשכת מנ"א ברמלה החדר שבו מדפיסים ומכניסים את תעודות הזהות. כשנה לאחר מכן, באפריל 1995, היתה פריצה נוספת לאותה לשכה, למחסן שבו אוחסנו טפסים ריקים של תעודות זהות. בספטמבר 1996 היתה פריצה ללשכה בחולון, ונגנב כל מלאי הטפסים הריקים של תעודות הזהות (כ-10,000) שהיה בלשכה, וציוד ששימש להכנתן, כגון חותמות ומארזי פלסטיק. בעקבות פריצה זו, הדגיש מנהל מנ"א, שהלשכות הן יעד קבוע לפריצה לארגונים או בודדים לצורך גניבת ציוד לזיוף תעודות זהות. במהלך 1995 ו-1996 תפסה המשטרה כמה פעמים, באקראי, אצל עבריינים, 1,000-2,000 טפסים ריקים של תעודות זהות, שלפי החשד הוצאו מהלשכה באשקלון ומהמשרד בירושלים.

3. הקב"ט של המשרד הוא הממונה על הביטחון במטה מנ"א ובלשכות. הקב"ט אחראי מקצועית לאבטחה של כ-40 מתקנים הפזורים ברחבי הארץ, לרבות 26 לשכות מנ"א.

האחריות הישירה לאבטחה בכל אחת מלשכות מנ"א מוטלת על מנהלי הלשכה. במרבית המתקנים של המשרד יש אמצעי הגנה המחברים למוקד של חברת אבטחה, ובמשרדי קבלת קהל מוצבים שומרים מטעם חברות פרטיות. בנוהל "יסודות באבטחת רשומות" מפברואר 1977 נקבע, שתעודות זהות ודרכונים יש לאחסן בחדרי ביטחון או בכספות. הנחיות נוספות בנושאי אבטחה וביטחון מובאות לידיעת מנהלי הלשכות בחוזרים מיוחדים, והן נידונות בכנסים ובימי עיון. הקב"ט עורך ביקורות בלשכות מנ"א, והוא מעלה נושאי ביטחון לדיון בישיבות במטה מנ"א.

(א) מביקורים שעורך הקב"ט בלשכות ומדיונים שנערכים בנושאים אלה בישיבות מטה מנ"א עולה, שבלשכות אין מקפידים לאחסן תעודות זהות וחומר נוסף המשמש להכנתן, בכספת. אין מקפידים גם על גריסת תעודות זהות ישנות. עוד בדצמבר 1995 עמד מנהל מנ"א על הצורך לקבוע סדרי שמירה ואבטחה נאותים, עקב הליקויים שהועלו בשמירה על מסמכים וגניבת מסמכים מהלשכות. ביוני 1996 הציע מנהל מנ"א לסמנכ"ל למינהל להקים צוות היגוי שיקבע תקן קבוע להחזקת ציוד וחומר ביטחוני. מנהל מנ"א גם הציע לסמנכ"ל למינהל, בספטמבר 1996, להגדיל את מספר הביקורות שנערכות בלשכות ולערוך ביקורי פתע, כדי לקיים מערך ביקורת ואבטחה יעילים יותר. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת לא הוקם צוות לקביעת תקן להחזקת ציוד ביטחוני, וממילא לא הוצע תקן כאמור וגם לא שונתה מתכונת הביקורת והאבטחה.

(ב) טופסי תעודות הזהות הריקים נושאים מספר סידורי והם מועברים ללשכות בחבילות מרוכזות. הועלה, כי למעט מעקב אחר טווח המספרים הסידוריים של הטפסים המועברים ללשכות המתבצע ידנית, אין עוד מעקב, ממוחשב או אחר, אחר הנפקתן של תעודות זהות; המספר הסידורי המודפס על גבי התעודה אינו מוזן למחשב בעת הנפקת תעודת הזהות לתושב, כך שאין בו כדי לאפשר מעקב אחר המועד והנסיבות של הנפקת תעודת הזהות ומהימנותה.

הועלה, כי מטה מנ"א לא קבע מהו מלאי של טופסי תעודות הזהות הדרושים ללשכות באופן שוטף. בלשכות אין רישום וניהול מלאי של טופסי תעודות זהות, לפי המספרים הסידוריים שעל גבי טופסי התעודות, באופן שיאפשר פיקוח ובקרה על השימוש בהם, כדי לוודא, בין היתר, שבכל הטפסים של תעודות הזהות נעשה שימוש, ושלא נעלמו טפסים ומתעורר חשש שהוצאו מהלשכה שלא כדין.

(ג) עוד הועלה, כי הקב"ט רושם דוחות רק אם מתגלים ליקויים, אך אינו עוקב אחר תיקונם. בלשכת הקב"ט אין ריכוז נתונים על כל אירועי הפריצה והגניבה שהיו בלשכות, וממילא הוא אינו מנתח את האירועים, כדי ללמוד אם הופרו הוראות או היו ליקויי אבטחה, וכדי להפיק לקחים ולמנוע את הישנותם. גם במטה מנ"א אין ריכוז נתונים על העבירות הקשורות בגניבה של טופסי תעודות זהות וציוד אחר מהלשכות ועל היקף התופעה.

(ד) בבדיקה בלשכת מנ"א בבאר שבע הועלה, כי אין מקפידים על קיום הוראות אבטחה ועל סדרי אבטחה נאותים: ציוד שהוזמן - לרבות טופסי תעודות זהות, מארזי הפלסטיק והנרתיקים - רשאי לקבל כל עובד בלשכה, ולא רק העובד האחראי להזמנתו או מנהל הלשכה. אין הקפדה על אחסנתו המיידית במקום המיועד לכך. אין תיוק מרוכז ושיטתי של האישורים על הציוד שסופק ללשכה או שהוצא ממנה ללשכה אחרת, מה שמונע אפשרות של מעקב אחר מלאי הציוד. טופסי תעודות זהות אינם מאוחסנים בכספות, אלא בחדר פנימי בלשכה המשמש כמחסן. נוסף לכך, כמה חבילות של 1,000 טפסים כל אחת, מאוחסנות בארון לא נעול, בעמדת הנפקת התעודות, בחדר לקבלת קהל. אין הגבלה על הכניסה לארכיב ואין פיקוח על מקום הימצאות הקהל. תיעוד רב שנועד לגריסה היה מונח, בעת הביקורת, במקום נגיש לקהל.

המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, שבעקבות הביקורת ביקרו הקב"ט ואנשי הביקורת הפנימית בלשכה בבאר שבע, והליקויים תוקנו.

4. לפי נתוני המשרד, בשנים 1989-1996 הגישו כ-1,375,000 אנשים בקשות לתעודת זהות חדשה במקום תעודה שאבדה או נגנבה: כ-690,000 מהם הגישו בקשה כזו פעם אחת; כ-590,000 פעמיים; והיתר, כ-95,000, הגישו שלוש פעמים ויותר בקשות לתעודת זהות חדשה במקום תעודה שאבדה או נגנבה.

בחוק ובתקנות לא נקבעו הסדרים בדבר אופן הנפקת תעודות זהות חדשות במקום אבודות או גנובות, ואופן הטיפול בבקשות, למעט המסמכים שיש לצרף לבקשה לתעודת זהות ראשונה. מנ"א מפין מפעם לפעם חוזרים ללשכות ובהם הוראות, בין היתר, לעניין טיפול בבקשות לתעודת זהות חדשה במקום תעודה שאבדה, נגנבה או הושחתה. חוזרים אלה אינם בבחינת נוהל ממצה ומעודכן לעניין הטיפול בבקשות כאלה ולא תמיד מובהר אם הן המשך להנחיות קודמות או תחליף להן. החוזרים גם אינם כוללים הנחיות לפקיד בדבר אופן הטיפול, כגון כיצד לטפל בבקשות חוזרות להנפקת תעודת זהות של אותו תושב; מהם מסמכי זיהוי נאותים וכיצד לטפל במי שאין לו מסמך זיהוי כלשהו; באלו מקרים להנפיק בעת הגשת הבקשה תעודת זהות חדשה במקום אבודה, מתי לעכב את מתן התעודה, מתי לתת רק אישור על הגשת הבקשה, ועוד.

נוהל לעניין הנפקת תעודות זהות חדשה, במקום תעודה שאבדה, או נגנבה או הושחתה, נמצא בהכנה במנ"א למעלה משנתיים וחצי, אולם עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימה ההתדיינות עם גורמי הביטחון לגיבוש הסדר בנדון.

יצוין, שלא קיים נוהל המחייב עדכון תצלום בתיק האישי ואין הוראה לתיק בתיק האישי את התצלום המצורף לבקשה לתעודת זהות חדשה. התיק היה מאפשר עדכון

שוטף של מאגר התצלומים בתיקים. גם בפועל, ברוב הלשכות אין מחליפים בתיקים האישיים את התצלומים בעת הגשת הבקשה לתעודת זהות חדשה. בנסיבות אלו, לא תמיד יש אפשרות להשוות את זהות המבקש מול תמונתו בתיק האישי.

5. לא קיימת חובה, בחוק או בתקנות, למסור תלוני למשטרה על אבדן או גניבה של תעודת זהות, או ליתן הצהרה על כך.

צוות מקצועי, שהוקם על פי החלטת ועדת שרים לתיאום ומינהל - בהשתתפות נציגים של המשרד, משרד המשפטים והמשטרה - המליץ, במאי 1994, בין היתר, לבחון את הצורך לכלול בחוק חובה להצהיר למנ"א בכתב על גניבה או אבדן של תעודת זהות, בדומה לחובה הקיימת לגבי דרכון.

בין המשרד לבין המשטרה וגורמי ביטחון נוספים התגלעו חילוקי דעות בשאלה באלו נסיבות לדרוש הצהרה - גם אם התעודה אבדה לראשונה, או שמא רק לאחר גניבה שנייה או יותר, וכן בשאלה למי למסור את ההצהרה - למשטרה או למשרד; באיזה עיתוי - בעת הנפקת התעודה או כתנאי מוקדם להנפקתה. בשל חילוקי דעות אלו, בין היתר, חלפו למעלה משנתיים וחצי בלי שגובש ואושר נוהל בדבר הנפקת תעודת זהות חדשה תחת זו שאבדה או שנגנבה או שהושחתה.

יועץ, כי בפועל, בלשכה במזרח ירושלים מחויבים בני מיעוטים שמבקשים תעודת זהות חדשה, במקום תעודה שאבדה או שנגנבה או שהושחתה, להצהיר בבית משפט על נסיבות האבדה או הגניבה ולמסור על כך הודעה למשטרה. רק כעבור שבועיים לפחות ממתן ההצהרה מונפקת להם תעודת זהות חדשה. לאחרונה הגיש תושב מזרח ירושלים עתירה לבג"ץ² שיורה להנפיק לו תעודת זהות חדשה חרף סירובו להצהיר כפי שנדרש. העתירה נדחתה, לאחר שהמשיבים³ הסכימו להנפיק לו תעודת זהות חדשה בלי שהצהיר כאמור. לפיכך, לא נדרש בית המשפט לשאלות נוספות הקשורות בעתירה (כגון שאלת האפליה, מקור הסמכות להטלת החובה ליתן הצהרה כאמור, והצורך להסדירה בחקיקה ראשית). עם זאת קבע בג"ץ, לאמור: "אשר להנחיות הכלליות, המשיבים מביטחים אותנו נאמנה כי בדעתם לקבוע נוהל מתאים בנדון אשר יהא בו כדי ליתן מענה הולם לסוגיה בכללותה". בתקופת הביניים ועד לקביעת הנוהל החדש לא יידרשו תושבי מזרח ירושלים להציג הצהרה מתאימה שניתנה לפני מזכיר ראשי או רשם או שופט של בית משפט. כמובן שהמבקשים תעודת זהות חדשה תחת תעודת זהות שאבדה יידרשו, בין השאר, לזהות עצמם לפני פקיד משרד הפנים. הנוהל החדש ייקבע תוך פרק זמן של שלושה עד ארבעה חודשים".

לדעת משרד מבקר המדינה, חיוב במתן הצהרה, לפחות במקרים של אבדה חוזרת ונשנית, יאפשר למשרד ולמשטרה לאתר חשודים בשימוש לא חוקי של תעודות זהות, ואפשר שיהיה גורם מרתיע מפני ביצוען של עבירות כאלה. עם זאת, מן הראוי שהדבר יוסדר באופן כולל ולאחר בחינה ועיון מקיפים בכל השאלות הנוגעות לעניין.

6. מבדיקת הליך ההנפקה של תעודת זהות חדשה, במקום זו שאבדה או שנגנבה או שהושחתה, בלשכות שנבדקו, הועלה, שבכל לשכה שיטת העבודה היא שונה, וכי אין מקפידים על הנהלים הקיימים. כך למשל, בלשכה בבאר שבע מנפיקים ומוסרים

² בג"ץ 7569/96 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים ואח', ניתן בבית המשפט העליון ביום 24.12.96 (טרם פורסם).

³ המשיבים בעתירה: (1) מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, (2) מנהל הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין במזרח ירושלים.

למבקש תעודת זהות חדשה, תחת זו שאבדה או שנגנבה או שהושחתה, כבר בעת הגשת הבקשה, ואילו בלשכה בנצרת שולחים את התעודה למבקש בדואר. ברוב המקרים, כאשר יש בידי המבקש מסמך מזהה כלשהו, אין עורכים בדיקה מול תיק אישי, ולעתים גם אין דורשים מסמך מזהה כלשהו. עוד הועלה, כי לא תמיד מצוין על גבי טופס הבקשה על סמך איזה מסמך הונפקה התעודה החדשה, האם נעשתה בדיקה ומה טיבה, זאת כדי לאפשר פיקוח ובקרה על אופן הזיהוי. אמנם נושאים אלה נידונו בישיבה של מטה מנ"א עוד בדצמבר 1995, אולם, כאמור, עד מועד סיום הביקורת הם טרם הוסדרו בנוהל.

7. כדי להבטיח הליך עבודה תקין ומסודר אין די בעצם קיומן של הוראות. יש לחזור עליהן כדי להטמיע אותן בקרב העובדים, וליצור אמצעים שיבטיחו קיום מערך של פיקוח ובקרה. שינון והטמעתן של ההוראות הכלולות בחוזרים צריך שיעשה במסגרת ישיבות צוות חודשיות בכל לשכה, ובמסגרת ימי עיון שעורך מטה מנ"א למנהלי הלשכות מפעם לפעם. על המחלקה למעקב ולפיקוח במנ"א לערוך ביקורת קבועה בלשכות, ועל מנהל מנ"א וראשי המדורים לערוך בהן ביקורים תקופתיים.

(א) מביקורות שעורכת המחלקה למעקב ולפיקוח בלשכות עולה, שבמרביתן אין הקפדה על קיום ישיבות צוות בתדירות הנדרשת ואין גם הקפדה על רישום פרוטוקול והעברתו למנהל מנ"א ולמחלקה למעקב ולפיקוח. מטה מנ"א אינו מעיין בפרוטוקולים של הלשכות, אינו מאתר באופן קבוע את הנושאים והבעיות שהועלו בהם, ואינו מפיק לקחים מהניסיון שנצבר כדי לשפר את שיטת העבודה והנהלים בכלל הלשכות.

קיום בלתי סדיר של ישיבות צוות מעיד על העדר דרך קבועה להעברת הנחיות וחוזרים של המטה לעובדי הלשכות. אי-רישום פרוטוקולים גם מונע ממטה מנ"א ומהמחלקה למעקב ולפיקוח לאתר בעיות שוטפות שהעובדים בלשכה נתקלים בהן, ולהפיק לקחים. פרוטוקולים אלה יכולים גם לשמש אמצעי נוסף לביקורת על הלשכות ודרך לבדוק האם החוזרים של המטה מגיעים לידיעת כל עובד. יצוין, כי במצב שבו אין הנחיות ברורות, יש חשיבות מיוחדת לקיום ישיבות שוטפות, כאמור.

(ב) המחלקה למעקב ולפיקוח, הכפופה למנהל מנ"א, היא כלי ביקורת של מטה מנ"א על הלשכות. המחלקה רשאית לבדוק כל פעולה הנעשית בתחום מינהל האוכלוסין. ואכן היא עושה בדיקה מדי פעם, לפי הנחיות מנהל מנ"א: האם החוזרים של המטה מגיעים לעובדים, צורת תיוק של החוזרים והגישת אליהם, בעיות ארגוניות, וכיו"ב. אולם עיסוקה העיקרי של המחלקה הוא ביקורת בעיקר לצורך מתן שכר עידוד, ואין היא עוסקת במידה מספקת בבקרה על דרכי עבודתן של הלשכות.

מתן תעודות זהות והקניית אזרחות לעולים

ממדינות חבר העמים

1. חוק האזרחות מקנה אזרחות לכל עולה מכוח השבות. לפי חוק השבות, העלייה תהיה לפי אשרת עולה, שתינתן לכל יהודי או בן משפחה של יהודי כהגדרתם בחוק, שהביע את רצונו להשתקע בישראל בכפוף לסייגים הקבועים בחוק. שר הפנים ממונה על ביצוע החוק. תקנות השבות, התשט"ז-1956, מסדירות, בין היתר, את נוהל הגשת בקשה לאשרת עולה, הוראות הנוגעות לבדיקות הזכאות ולהמצאת מסמכים לאימות הפרטים והוראות בדבר עיכוב מתן אשרת עולה. לפי חוק הכניסה לישראל, שר הפנים רשאי בהחלטה מנומקת, לבטל אשרת עולה שניתנה לפי חוק השבות, אם זו הושגה על ידי מסירת ידיעה כוזבת. לפי חוק האזרחות, השר רשאי לבטל אזרחות של אדם, אם הוכח שהיא נרכשה על יסוד פרטים כוזבים, שהאדם מסר.

מאז שנת 1989 הגיעו לישראל 770,000 עולים חדשים, מהם כ-650,000 ממדינות חבר העמים (להלן - חבר העמים). גל העלייה מחבר העמים הגיע לשיאו בשנים 1990-1993, וכיום מגיעים משם כ-60,000 עולים בשנה. ככלל, המבקש לעלות מכוח חוק השבות יכול לקבל אשרת עולה בארץ מוצאו או להגיע לישראל באשרת ביקור ובעודו בישראל לקבל אשרת עולה. רובם המכריע של העולים מחבר העמים קיבלו אשרת עולה בארץ מוצאם.

2. למתן אשרת עולה, הקניית האזרחות ומתן תעודת הזהות לעולים מחבר העמים נקבע הליך מיוחד, ובו מעורבות כמה רשויות: לשכת הקשר שבמשרד ראש הממשלה (להלן - לשכת הקשר), העוסקת במתן אשרות עולה לעולים מחבר העמים; משרד הקליטה, הרושם את העולים בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) ומקצה להם מספר תעודת זהות; והמשרד, הרושם את העולה בעל אשרת העלייה כאזרח במרשם האוכלוסין ומנפיק לו תעודת זהות.

כאמור, הסמכות לבדוק את הזכאות לעלייה מכוח חוק השבות וליתן אשרת עולה לעולים מחבר העמים בארץ המוצא היא בידי לשכת הקשר. מי שנמצא זכאי לעלות לפי חוק השבות מקבל אשרת עולה, המוטבעת על דרכון בר-תוקף ומוחתמת בידי נציג לשכת הקשר, וטופס זכאות לעלייה שבו מפורט הסעיף בחוק המקנה את הזכאות. אם השתכנע נציג לשכת הקשר, המוסמך לכך, במועד הגשת הבקשה, שהדרכון או המסמכים המקנים זכאות לאשרת עולה מזויפים, והמבקש אינו זכאי לעלייה, מוטבעת על דרכונו חותמת המעידה על כך שהמסמכים מזויפים, צילום הדרכון והעתקי המסמכים שצורפו לבקשה לאשרת עולה נשלחים למשרד לשכת הקשר בישראל, והפרטים מוזנים למחשב לשכת הקשר.

העולה מגיע לישראל עם דרכון זר בר-תוקף, שעליו מוטבעת חותמת אשרת עולה, וכן עם כל המסמכים המקוריים להוכחת הזכאות לעלייה. התחנה הראשונה של העולים, במסלול קליטתם ורישומם במרשם האוכלוסין, היא לשכת משרד הקליטה בתחנות הכניסה לארץ הנמצאות בנמל חיפה ובנתב"ג. בלשכת משרד הקליטה נרשמים פרטי העולים בשאלון רישום, שנועד להזנת פרטי העולה במרשם האוכלוסין. הרישום נעשה בהסתמך על הפרטים שבדרכון או בתעודת הלידה. אין רושמים את פרטי הלאום והדת; אלה נרשמים לאחר מכן בלשכות מנ"א. לעולה ניתן מספר תעודת זהות וכן "תעודת עולה" - פנקס שבו נרשמות ההטבות והסיוע שינתנו לו להיקלטות בישראל (במעמד זה ניתן לעולה 20% מסכום סל הקליטה, המיועד לסייע לו בפעולות הראשונות לקליטה בישראל). בעת הכניסה לארץ אין בודקים את אמינות המסמכים של העולים ואין בודקים אם מי מהם כבר נכנס לישראל בעבר כעולה. יצוין, כי בידי משרד הקליטה אין, עובר להגעתם של עולים לישראל, רשימות של מי שקיבלו מלשכת הקשר בארץ מוצאם אשרות עולה; ממילא אי אפשר לבדוק במועד זה אם למי מהבאים לא ניתנה אשרת עולה.

לסיום ההליך, על העולה להתייצב באחת מלשכות מנ"א להשלמת רישום פרטיו במרשם האוכלוסין - פרטי הדת והלאום, ולקבלת תעודת זהות. לפי חוק הכניסה לישראל שר הפנים, או מי ששר הפנים אצל להם סמכות זו רשאים בהחלטה מנומקת, לבטל את אשרת העולה, אם הושגה במרמה, ולהוציא נגד העולה צו גירוש. אין לבטל אשרת עולה לפני שניתנה לעולה זכות שימוע בפני שר הפנים או מי ששר הפנים אצל להם סמכות זו.

3. מהתיעוד שבמשרד עולה, כי כבר בראשית 1991 אותו מקרים של זיופי מסמכים, כגון תעודת לידה, המקנים זכאות לאשרת עולה. ככנס של מנהלי לשכות מנ"א בסוף 1993, הצביע קצין משטרה על גידול במספר מעשי המרמה של עולים מחבר העמים, הקשורים בהשגת אשרות עולה או תעודות זהות ישראליות, שכלול דרכי המרמה ועלייה בהיקף המעורבים בכך. בסיכום חקירת משטרה, שהוצג בפני כנס מנהלי מנ"א בספטמבר 1994, צוין, שקיימת תעשייה של זיוף מסמכים המקנים זכאות לעלייה ולהשגה במרמה של זכויות הניתנות לעולה. המשטרה המליצה למנ"א, בין היתר, לבדוק בתחנות הכניסה לישראל ובעת הטיפול בלשכות מנ"א את תעודת

הלידה, את טופסי הזכאות לעלייה ואת אשרת העולה ולתשאל את העולה על אופן השגתם. כמו כן, המליצה המשטרה, כאמצעי להקל בגילוי מקרי מרמה - לשלב את קובץ נתוני העלייה של לשכת הקשר עם קובץ מרשם האוכלוסין, ולשלוח העתק מטופס הזכאות לעלייה מלשכת הקשר בחבר העמים למשרד הקליטה בנתב"ג.

גם במכתב מספטמבר 1996, שכתבו שתי העובדות במטה מנ"א המרכזות את הטיפול בנושאים הקשורים לעולים מחבר העמים, לשר הפנים, צוין, שנעשה שימוש באמצעים לא חוקיים להתאזרחות בישראל.

4. אם למתואר לעיל יש יסוד ושורש במציאות, ולא לנו לקבוע זאת, יוצא, שבשולי העלייה הברוכה מחבר העמים יש כנראה כאלה שמשיגים אשרת עולה בארץ מוצאם על סמך מסמכים מזויפים המקנים להם לכאורה זכאות לעלייה או כאלה המשיגים מעמד עולה באמצעות נישואין פיקטיביים, או שנכנסים לישראל כעולים על סמך דרכון ואשרת עולה מזויפים.

הועלה, כי בידי מנ"א אין נתונים על מי שביקש מלשכת הקשר אשרת עולה עוד לפני שהגיע לישראל, ואם נענה או סורב. כתוצאה מכך, אין מנ"א יכול להשוות בין נתונים אלה לבין פרטים על העולים מחבר העמים המועברים אליו ממשרד הקליטה. אמנם, במטה מנ"א מועסקות, כאמור, שתי עובדות המרכזות את הטיפול בנושאים הקשורים לעולים מחבר העמים, ובהם בדיקת מסמכים ועריכת שימוע לעולים שיש לגביהם חשד שהשיגו אשרת עולה במרמה; אולם עובדות אלה מטפלות רק בעולים שאותרו כחשודים בידי עובדי הלשכות, והועברו אליהן להמשך הטיפול. יתרה מזאת, המשרד לא גיבש נהלים ולא קבע סדרי עבודה לפקידי הרישום בלשכות מנ"א לעניין בדיקת אמינות המסמכים של העולים ולתיאום סדרי עבודתם עם שתי העובדות האמורות. מנ"א גם אינו בודק בשיטתיות אם מי מהעולים נכנס כעולה לישראל בעבר. בדיקה כזאת ערך משרד הקליטה לגבי עולים שנכנסו לישראל בשנים 1989-1996, ובה נמצא שכ-300 עולים נכנסו לישראל כעולים יותר מפעם אחת וקיבלו, בכל פעם, מספר תעודות זהות אחר.

5. כאמור, על העולה להשלים את רישום פרטיו - דת ולאום - בלשכת מנ"א ולקבל תעודת זהות. בבדיקה הועלה, כי מנ"א אינו עורך בדיקה לאיתור עולים, שקיבלו מספר תעודת זהות בנתב"ג ולא הגיעו ללשכותיו להשלמת הליך הרישום ולקבלת תעודת זהות. מנ"א גם אינו מנסה לאתר את העולים באמצעות גופים אחרים, כגון משרד הקליטה, שאליהם מגיעים העולים לצורך קבלת שירותים (גופים אלה מסתפקים באשרת עולה ובתעודת עולה). לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יגיע להסדר עם הגופים שלשירותיהם נזקקים העולים, לפיו מתן השירותים ייעשה רק עם הצגת תעודת זהות, ולאחר שאותו משרד בדק שהעולה סיים את הליך הרישום. באופן כזה ייאלצו העולים להשלים את הליך הרישום בלשכות מנ"א בסמוך למועד הגעתם לישראל, וימנע מתן הטבות כספיות וזכויות אחרות למי שאינם זכאים לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול ליישם את המלצות המשטרה כפי שהוצגו על ידה למשרד לעניין איתור מקרי מרמה וזיוף של אשרות עולה, בדיקת אמינות המסמכים של העולים, ושיפור התיאום עם כל הגורמים המטפלים בהם. על המשרד גם לקבוע בנדון נהלים וסדרי עבודה לפקידי הרישום בלשכות מנ"א.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי יחידה לגילוי מסמכים מזויפים שתפעל בנתב"ג, נמצאת בהקמה.

6. כאמור, קודם להחלטה אם לבטל אשרת עולה שיש חשש שהושגה במרמה, יש לערוך לעולה שימוע, שבמסגרתו תינתן לו הזכות לטעון את טענותיו ולהציג את עמדתו. מנהל מנ"א, ראש מחלקת אשרות ושתי עובדות המרכזות את הטיפול בעולים מחבר העמים, ששר הפנים אצל להם סמכות זו, מקיימים את השימוע.

מי שהתעורר לגביו חשש שהשיג אשרת עולה במרמה, בין שהחשש התעורר במטה מנ"א או בלשכה ובין בכל רשות אחרת - כגון המשטרה, המוסד לביטוח לאומי או משרד הקליטה - נמסרת על כך הודעה למטה מנ"א. מטה מנ"א מסמן את הרשומה של האיש במחשב כ"מנוע טיפול". פעולה זו נועדה להנחות את הפקידים בלשכות, שלא לתת שירותים לאיש, ובה בעת להפנות אותו להמשך טיפול במטה מנ"א.

הועלה, כי מטה מנ"א או הלשכות אינם יוזמים הזמנת חשוד לשימוע. מקיימים שימוע כזה רק כאשר העולה מגיע, מיזמותו הוא, ללשכת מנ"א לקבלת שירות ונענה להפניה להמשך טיפול במטה מנ"א. יצוין, כי המשרד נתקל לעתים בקושי לאתר את העולה, לכן מן הראוי לשקול להיעזר בגופים נוספים שבאים במגע עם העולה, גם לצורך איתור חשודים שהשיגו אשרת עולה ואזרחות במרמה.

7. לאחר ביטול אשרת העולה, על מטה מנ"א לשלוח לעולה הודעה על כך ועל ביטול אזרחותו הישראלית, הכוללת הוראה לעזוב את ישראל בתוך פרק זמן קצוב והתראה על נקיטת צעדים משפטיים, אם לא יעשה כן. על מטה מנ"א לבטל את אשרת העולה ולקחת את התיעוד הישראלי שניתן לו - תעודת זהות, דרכון וכיו"ב. כן יש לעדכן את קובץ מרשם האוכלוסין בסמל מתאים ולשלוח הודעות על ביטול המעמד למשרד הקליטה, למשרד הבינוי והשיכון, למוסד לביטוח לאומי, למכס, ועוד.

בשנת 1996 ערך מטה מנ"א שימוע לכ-150 חשודים כמי שהתחזו לעולים. לרובם בוטלו אשרות העולה והאזרחות ונשלחה הוראה לעזוב את ישראל. לשבעה מהם הוצאו צווי גירוש.

הועלה, כי מטה מנ"א אינו מוודא אם מי שאשרת העולה שלו בוטלה אכן עזב את הארץ, ולא מוציא לאלה שלא צייתו להוראה לעזוב את הארץ צווי גירוש באופן סדיר ובסמיכות למועד תום התקופה המותרת. זאת ועוד, מטה מנ"א אינו מבטיח שמי שאשרת העולה שלו בוטלה יחזיר את התיעוד הישראלי שניתן לו, לרבות תעודת זהות, כדי להבטיח שזו תימצא רק בידי מי שזכאי לשאת אותה. מטה מנ"א גם אינו מסדיר רישיון שהייה זמני למי שאשרת העולה והאזרחות שלו בוטלו, ויש קושי לגרשו מהארץ בפרק זמן קצר, היות שאבדה אזרחותו הקודמת. במצב זה יש חשש, שבארץ שוהים אנשים באופן בלתי חוקי, וללא מעמד כלשהו, והם ממשיכים לשאת בתעודת זהות.

פקיעת תוקף רישיון לישיבת קבע

צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, קובע שמזרח ירושלים היא שטח של ארץ ישראל שחלים עליו המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה. חל שם גם חוק הכניסה לישראל, ועל פיו שהותם בישראל של תושבי מזרח ירושלים, שלא התאזרחו, נעשית מכוח רישיון ישיבה, ורואים בכל מי שהתפקד במפקד האוכלוסין שהתקיים בשנת 1967 כמי שקיבל רישיון לישיבת קבע. לפי תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן - תקנות הכניסה לישראל), תוקפו של רישיון לישיבת קבע יפקע אם בעל הרישיון עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל. לעניין זה יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם הוא שהה מחוץ לישראל תקופה של

שבע שנים לפחות, או קיבל רישיון לשיבת קבע באותה מדינה או קיבל אזרחות של אותה מדינה בדרך של התאזרחות.

תקנות הכניסה לישראל אינן יוצרות רשימה סגורה של נסיבות מהן עולה שאדם השתקע במדינה מחוץ לישראל, כפי שקבע בג"ץ⁴: "עובדת ההשתקעות במדינה מחוץ לישראל יכולה להילמד גם מעובדות אחרות שאינן מנויות בין העובדות שבתקנה 11א לתקנות [הכניסה לישראל]. יש והמציאות החדשה, המחליפה את מקומה של המציאות של ישיבת קבע בארץ, עולה בעליל מנסיבות שונות מאלה המנויות בתקנה 11א לתקנות הנ"ל". ובמקום אחר⁵: "מה הם המבחנים, על פיהם מסתיימת ישיבת הקבע? ... הביטוי 'ישיבת קבע' - אותו עלינו לפרש - הינו ביטוי 'עמום', אשר היקפו צריך להיקבע על פי תכלית החקיקה ומטרתה". עוד קבע שם בג"ץ, כי "רישיון לשיבת קבע, משניתן, נסמך על מציאות של ישיבת קבע ... כאשר מציאות זו נעלמת, אין עוד לרישיון במה שיתפוס, והריהו מתבטל מעצמו, בלא כל צורך במעשה ביטול פורמלי".

בדצמבר 1995 נערך דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה בשאלה האם יש לראות את אזורי יהודה והשומרון וחבל עזה (להלן - האזור) בגדר "מחוץ לישראל", לעניין פקיעת תוקף רישיון לשיבת קבע לפי תקנות הכניסה לישראל. בעקבות הדיון, הוציאה לשכת היועץ המשפטי של המשרד הנחיה ללשכה במזרח ירושלים, לפיה "מחוץ לישראל" מתייחס גם לאזור, ולכן מי שישב באזור מעל שבע שנים פקע תוקף רישיונו לשיבת קבע, ויש לרשום אותו בקובץ מרשם האוכלוסין כמי שחדל להיות תושב. עוד נקבע בהנחיה, שביקורים קצרים בישראל במהלך שבע השנים אינם קוטעים את הרצף לעניין חלוף התקופה.

מנ"א מסמן במרשם האוכלוסין את מי שיש חשש שתוקף רישיונו לשיבת קבע פקע. הרישומים נעשים בהסתמך על רישומי ביקורת הגבולות לגבי מי שנעדרו מהארץ יותר משבע שנים ובהסתמך על ממצאי החקירות של המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) המועברים למשרד. מי שמסומן כך במרשם האוכלוסין אין נותנים לו שירותי מרשם אוכלוסין, כגון החלפת תעודת זהות, או ביצוע רישומים שונים, כגון שינוי כתובת או רישום ילדים.

עד תחילת 1996 נרשמו במרשם האוכלוסין באופן אקראי בלבד, בתור כאלה שתוקף רישיונם לשיבת קבע פקע, רק מי שהתקיימו לגביהם באופן מובהק התנאים המנויים בתקנות הכניסה לישראל המתייחסים להשתקעות במדינה מחוץ לישראל (בשנת 1993 - 40 אנשים, בשנת 1994 - 39, ובשנת 1995 - 90 אנשים). במחצית הראשונה של שנת 1996 נרשמו במרשם האוכלוסין כ- 400 איש כמי שחדלו להיות תושבים בגלל השתקעות באזור יהודה והשומרון או במדינה אחרת, בהסתמך על רישומי ביקורת הגבולות ועל ממצאי החקירה של הביטוח הלאומי. לאלה נשלחו הודעות, חתומות בשם מנהל הלשכה, כי תוקף רישיונם לשיבת קבע פקע בגין העתקת מרכז חייהם⁶ אל מחוץ לישראל.

הועלה, כי המשרד לא גיבש מבחנים לשאלה אם מתקיימים התנאים שבהם מסתיימת ישיבת הקבע. לא נקבעו גם מבחנים לעניין בחינת ההשתקעות בחו"ל, ואף לא לעניין משך ההיעדרות מישראל, שבעקבותיה יפקע הרישיון לשיבת קבע. עוד הועלה, כי במשרד אין כלים לבדוק האם התושב ישב ישיבה של קבע במזרח ירושלים, או לבדוק האם השתקע מחוץ לישראל - בחו"ל או באזור. עד תחילת 1995 לא הסתייע המשרד

⁴ בג"ץ 7023/94 פתחיה שקאקי ואח' נ' שר הפנים (טרם פורסם).

⁵ בג"ץ 282/88 מוברק עווד נ' יצחק שמיר, ראש הממשלה ושר הפנים ואח', פ"ד מב(2) 424, 433.

⁶ מרכז חיים הוא מציאות עובדתית של ישיבת קבע הנבחנת על פי מרב הזיקות של אדם למקום: מקום מגורים, מקום עבודה, גידול ילדים וכיו"ב.

באופן יזום ושיטתי בביטוח הלאומי, שעורך, בין היתר, חקירות לעניין ישיבת הקבע בישראל והשתקעות של תושבי הקבע מחוץ לישראל.

באפריל 1995 סוכם בין המשרד לבין הביטוח הלאומי, שהביטוח הלאומי יעביר למנ"א ממצאי חקירות על מי שהשתקעו מחוץ לישראל. בהסתמך על ממצאים אלו יזום מנ"א הודעה לאיש שתוקף רישיונו לישיבת קבע פקע, ויבצע את כל הפעולות הדרושות לגריעתו מקובץ המרשם, וכן ייטול ממנו את תעודת הזהות. פרטי נוהל העבודה בין שני הגופים סוכמו במסמך נוסף ממאוס 1996.

ממחצית 1995 העביר אגף מטה אוכלוסין של הביטוח הלאומי למנ"א מידע על אלפי אנשים הרשומים כתושבים, אף שהשתקעו לטענתו מחוץ לישראל, אם באזור ואם במדינה זרה, מהם מזה עשרות שנים. תחילה הועברו הדוחות במלואם, ולאחר מכן רק תמציתם. במקרה של מעבר למדינה זרה (למעט האזור) העביר הביטוח הלאומי גם מידע על יציאות מהארץ וכניסות לארץ, כדי להקל את עבודת מנ"א.

הועלה, כי מנ"א לא גרע מקובץ מרשם האוכלוסין את מי שתוקף רישיונו לישיבת קבע פקע בהסתמך על המידע שהועבר אליו מהביטוח הלאומי, לא הודיע לנוגע בדבר על פקיעת תוקף הרישיון, ולא נטל ממנו את תעודת הזהות. ברוב המקרים, שדווחו בידי הביטוח הלאומי, סימן המשרד את האיש כ"מנוע טיפול" - דהיינו, כמי שאין לתת לו שירותי מנ"א. במקרים מסוימים לא סומנו האנשים כ"מנועי טיפול", חרף הדיווח של הביטוח הלאומי, ובמקרים אחרים - על אף הסימון "מנועי טיפול" ניתנו שירותי מנ"א. סימון כאמור, שאינו מלווה בעדכון מעמדו בקובץ מרשם האוכלוסין כמי שחדל להיות תושב, אין לו כל תוקף לעניין זכויותיו של האיש בביטוח לאומי או זכויות אחרות שיש לבעל רישיון לישיבת קבע. גם באמצעים שהיו בידי המשרד, ובהם רישומי ביקורת גבולות ותיקים אישיים, לא נעשה שימוש שיטתי לאיתור תושבים ששהו מחוץ לישראל יותר משבע שנים, לצורך סימונם במרשם האוכלוסין כמי שתוקף רישיונם לישיבת קבע פקע.

חוק הכניסה לישראל קובע, כי שר הפנים רשאי לתת אשרת חוזר למי שרשאי לשבת בישראל ישיבת קבע. תקנות הכניסה לישראל קובעות, כי תוקפה של אשרת חוזר יפקע אם בעל האשרה עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל. הועלה, כי הלשכה במזרח ירושלים האריכה את תוקפן של אשרות חוזר בלי לבדוק אם אשרות אלו עדיין בתוקף. גם במועד שובם של חוזרים לא נבדק האם תוקף רישיון ישיבת הקבע לא פקע לנוכח השתקעתם בחו"ל.

רק באוגוסט 1996 העביר מנהל מנ"א טיוטת "נוהל ביטול תושבות" - שנועד להגדיר מבחנים לקביעת פקיעתו של רישיון לישיבת קבע - להערתו של מנהל הלשכה במזרח ירושלים. מנהל הלשכה הוסיף לטייטה סוגי תושבים, כגון תלמידים הנמצאים בחו"ל לצורך לימודים, או תושבים שבעבר פג, לכאורה, תוקף התושבות שלהם, והם חזרו לארץ ונמצאים בה כבר כמה שנים. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1996, לא הסתיימה הכנת הנוהל לטיפול בפקיעת תוקף רישיון לישיבת קבע.

ביוני 1996 ביקש מנהל הלשכה במזרח ירושלים ממנהל המחלקה למרשם ודרכונים במנ"א שיגיש לו נוסח מכתב מתאים שיישלח למי שתושבותו פקעה, בחתימתו של אדם מוסמך מהמחלקה למרשם ודרכונים. בד בבד הפסיקה הלשכה לשנות במרשם האוכלוסין את מעמדם של אלה שאותרו כמי שחדלו להיות תושבים, והפסיקה לשלוח להם הודעות על כך.

לנוכח העובדה שמנ"א אינו גורע ממרשם האוכלוסין את מי שתוקף רישיונם לישיבת קבע פקע ואינו נוטל מהם את תעודת הזהות, ממשיכים אנשים כאלה לשהות בישראל

וליהנות מזכויות הניתנות לתושבים ובהם תשלומי קצבאות של ביטוח לאומי וזכות לתנועה חופשית בישראל. זאת ועוד, מבין אלה שתוקף רישיונם לשיבת קבע פקע, יש מי שיכולים לשוב לישראל וליצור בה מחדש מרכז חיים לאחר תקופות היעדרות ממושכות מישראל. יצוין, כי אפשר שבין המסומנים במרשם האוכלוסין כמי שיש חשש שתוקף רישיונם לשיבת קבע פקע, יש גם כאלה שרישיונם עודנו בתוקף, ועל כן נמנעים מהם שירותי מנ"א ללא הצדקה.

מתן רישיון לשיבת קבע במסגרת איחוד משפחות

כאמור, לפי חוק הכניסה לישראל, רשאי שר הפנים לתת אשרה ורישיון לשיבת קבע למי שאינו אזרח או בעל אשרת עולה. רישיונות לשיבת קבע ניתנים רק במקרים חריגים, ובהם: מי שחוק השבות אינו חל עליהם והם נמצאים בארץ כתושבים או כאזרחים ישראלים ומבקשים רישיון לשיבת קבע לקרוביו לצורך איחוד משפחות. במסגרת זו, תושב שמרכז חייו בישראל היה יכול לבקש רישיון לשיבת קבע עבור אשתו וילדיו הקטינים. כלל זה התבסס, בין היתר, על הנוהג הקיים בחברה הערבית, לפיו אישה נשואה הולכת בעקבות בעלה, והבעל יכול לשאת יותר מאישה אחת. באפריל 1994 הוחלט לאפשר גם לאישה, תושבת ישראל, שמרכז חייה בישראל, לבקש רישיון לשיבת קבע עבור בעלה. לבעל המוזמן ניתן רישיון לשיבת קבע ארעי בישראל, ולעתים אף רישיון עבודה בישראל, עד להחלטה בבקשה התלויה ועומדת. בנסיבות אלה חשוב לקבוע דרכים לבדיקת מרכז חייה של אישה שביקשה רישיון לשיבת קבע עבור בעלה, שמא כלל אינו בישראל. חשש כזה אינו מתעורר, בדרך כלל, לגבי בעל שמבקש רישיון לשיבת קבע עבור אשתו, וממילא ככלל אין צורך לגביו בבדיקות כאלה.

לפי נתוני מנ"א מנובמבר 1996, בשנים 1992-1996 התקבלו בלשכת מנ"א במזרח ירושלים 9,853 בקשות להעניק רישיון לשיבת קבע לצורך איחוד משפחות: בשנת 1992 - 1,060; בשנת 1993 - 1,673; בשנת 1994 - 3,480; בשנת 1995 - 2,700; ובשנת 1996 - 940 בקשות. עיקר הגידול במספר הבקשות לרישיון לשיבת קבע נובע בעיקר מבקשות של נשים עבור בעליהן.

הועלה, כי במועד ההחלטה על מתן אפשרות גם לאישה לבקש רישיון לשיבת קבע לבעלה לשם איחוד משפחות, היה ידוע הצורך בבדיקת תושבותה ומרכז חייה והקושי הכרוך בבירור כזה. על אף הידיעה כמתואר, לא גיבש המשרד נהלים ולא פיתח כלים לביצוע בדיקה כאמור. ככלל, לא טופלו הבקשות לרישיון קבע במסגרת איחוד משפחות שהוגשו מאז שינוי המדיניות באפריל 1994. הבקשות הספורות שאושרו הן אלה שלגביהן הוגשו עתירות לבג"ץ, או כאלה שהתקיימו בהן נסיבות מיוחדות אחרות. לעניין חוסר הטיפול של המשרד בבקשות של פונים קבעה רשמת בית המשפט העליון⁷, כי "... ניכר בעליל שהגשת העתירה הביאה לקבלת הערר ... לא השתכנעתי כי קיימת הצדקה, הן למשך הטיפול בפנייה (למעלה משנה) והן לעובדה שפניות ביניים לא נענו ... הגשת עתירה לבג"ץ במקרה זה נראית כמוצא היחיד המאפשר קבלת התייחסות כלשהיא מן הרשויות".

יצוין, שהבקשות שנדחו הן אלה שלגביהן לא נדרשה בדיקה בדבר מרכז חיים. דחייתן על הסף התבססה על אי-עמידה בקריטריונים של ביטחון או של סוג קרבת המשפחה (בן או בת זוג וילד קטין), שהם תנאי לעצם הדיון בבקשה.

⁷ בג"ץ 2559/95 טארק עליאן נ' שר הפנים, תקדין עליון 95(2) 910 (במסגרת בקשה לביטול עתירה ולקביעת הוצאות).

רק ביוני 1996 גובש נוהל ל"טיפול בבקשות לישיבת קבע ואיחוד משפחות". בנוהל פורטו דרכי הגשת הבקשות, אופן בדיקת מרכז חייו של המבקש והמסמכים שיש לצרף לבקשה. בהמשך לכך החלה הלשכה לבקש מכל מי שהגיש בקשה כאמור לצרף את המסמכים הנדרשים לבדיקה. במועד סיום הביקורת, נובמבר 1996, טרם הסתיימה הפנייה לכל מי שהגיש בקשה, וככלל טרם הוחל במתן רישיון לישיבת קבע במסגרת איחוד משפחות, בבקשות שהוגשו ללשכת מנ"א במזרח ירושלים, מאז אפריל 1994 ואילך.

כאמור, לפי הנוהל מי שמגיש בקשה לרישיון קבע עבור בן זוג צריך להיות תושב שמרכז חייו הוא בישראל. תנאי זה צריך להתקיים בעת מתן ההחלטה בבקשתו, ומכאן החשיבות לממד הזמן. לנוכח העובדה שבקשות שהוגשו החל ממחצית 1994 לא טופלו, ולנוכח העובדה שלבעל המוזמן ניתן רישיון ישיבה זמני ורישיון עבודה בישראל, ניתנת לאישה המזמינה ההזדמנות לנצל את הזמן הרב שבו הבקשה תלויה ועומדת כדי להפוך את ישראל למרכז חייה, כך שבזמן מתן ההחלטה יתקיים בה תנאי זה, אף אם לכתחילה לא נתמלא בה תנאי זה ודין בקשתה היה לדחייה. דהיינו, אפשר שמי שבקשתה לרישיון לישיבת קבע לבן הזוג היתה מסורבת, אילו טופלה במועד, משום שתוקף רישיונה לישיבת קבע פקע או משום שמרכז החיים שלה לא היה בישראל - בקשתה תאושר, כאשר היא תידון, רק עקב חלוף הזמן שבו התאפשר לה להשתקע בישראל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, שבדצמבר 1996 החליט שר הפנים, כי מי שיגיש בקשה לאיחוד משפחות ובקשתו תאושר יקבל רישיון שהייה ועבודה בישראל לתקופות קצובות, ורק בתום תקופה של חמש שנים יקבל רישיון לישיבת קבע; עד הדיון בבקשה הוא לא יורשה לשהות בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בהחלטה האמורה כדי לפתור את בעיית מתן הרישיון למי שהגישו בקשות מאז אפריל 1994 ושהו ממועד זה בתחומי ישראל, ובאופן זה יצרו לעצמם מרכז חיים בישראל. יתרה מזאת, לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לדון בבקשות לאיחוד משפחות בסמיכות למועד הגשתן. בכך יהיה גם כדי למנוע פגיעה ממי שהוא תושב שמרכז חייו בישראל שמבקש להתאחד עם בן זוגו.



תעודת זהות היא מסמך הזיהוי הרשמי של תושבי המדינה, והיא מקנה זכויות וחובות מיוחדות לתושבים. לגורמים עוינים, גורמים פליליים ולמי ששוהים באופן בלתי חוקי בישראל יש עניין להחזיק בתעודת זהות, וזאת כדי לאפשר להם תנועה חופשית בישראל שלא בזהותם האמיתית.

לדעת מבקר המדינה, לנוכח התופעה של זיוף תעודות זהות ושימוש בהן שלא כדין, יש ליצור תעודת זהות שתהיה מסמך אמין, קשה ככל האפשר לזיוף ובעלת טווח שימושים רחב. רצוי, כאחד מאמצעי הזיהוי, לחייב את בעל תעודת הזהות לחתום מתחת לתצלום. בלי החתימה אין בגוף תעודת הזהות אישור לפרטי זהותו של הנוגע בדבר (פרט לתמונה, שאפילו יהא בה זיהוי בטוח לחזותו של האיש אין בה כדי לאשר את שמו ואת שם משפחתו). במסגרת זאת ראוי לפעול, בהקדם האפשרי, לגיבוש המתכונת של תעודת הזהות החדשה ולהחלפתה לכל התושבים. נוסף לכך, ראוי להסדיר בנהלים מפורטים את סדרי הנפקתן של תעודות הזהות, ולפעול להטמעת ההנחיות בקרב העובדים בלשכות מנ"א. כמו כן, יש לשפר את מערך האבטחה של הציוד המשמש להכנת תעודות זהות ולקיים פיקוח ובקרה נאותים בנדון.

בהליך מתן אשרות עולה והנפקת תעודות זהות לעולים ממדינות חבר העמים הועלו ליקויים המאפשרים השגת אשרות עולה שלא כדין, ובהסתמך עליהן קבלת תעודות זהות וזכויות המוענקות לעולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים העוסקים במתן אשרות לעולים מחבר העמים, קליטתם ורישומם כאזרחים, לפעול לשיפור התיאום והקשר ביניהם. על משרד הפנים לפעול להגעתם של העולים לסיום הרישום במנ"א, בסמיכות למועד כניסתם לישראל, לבדוק את אמינות המסמכים המקנים זכאות לעלייה, כתנאי לסיום הרישום והנפקת תעודת זהות, ולבטל את אשרת העולה והאזרחות למי שאינו זכאי להן כדין. בכל השלבים הללו, מן הראוי שהמשרד יסתייע בגופים אחרים שיש להם מידע רלבנטי או קשר עם העולים.

הועלו ליקויים הנוגעים לטיפול בבעלי רישיון לישיבת קבע, ובהם: העדר מבחנים וכלים לבדוק אם פקע תוקפו של רישיון לישיבת קבע ואת המידע בדבר השתקעות במדינה מחוץ לישראל; וכן העדר נהלים לבדיקת מרכז חיייו של מי שביקש רישיון לישיבת קבע לבן זוגו במסגרת איחוד משפחות. כתוצאה מכך, לא נידונו בקשות לרישיון לישיבת קבע שהוגשו עבור בן זוג.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לגבש בהקדם מבחנים לעניין פקיעת תוקפו של רישיון לישיבת קבע וליצור כלים לבדיקת השתקעות במדינה מחוץ לישראל. בהמשך לכך, יש לפעול בשיטתיות לאיתור מי שתוקף רישיונם לישיבת קבע פקע, לעדכן בהתאם את פרטי רישומם וליטול מהם את תעודות הזהות. למטרה זו ראוי לשקול להיעזר בגופים אשר להם כלים לבצע בדיקות כאמור ולתאם עמם את סדרי העבודה בנדון.

לדעת משרד מבקר המדינה, משניתנה למשרד הפנים סמכות להעניק רישיונות לישיבת קבע לבן זוג שהוא תושב שמרכז חיייו בישראל, ומשהחליט בשנת 1994 לאפשר גם לנשים לבקש רישיון לישיבת קבע לבעליהן, היה על המשרד עובר לקבלת ההחלטה, לגבש סדרי עבודה וליתן החלטות בסמוך למועד הגשת הבקשות. כדי בין היתר, למנוע מצב שבו ייצור לעצמו המבקש בינתיים מרכז חיים בישראל, ובכך יתמלא התנאי הנחוץ לאישור בקשתו.

לנוכח זכויות המוענקות למי שזכאים להיות תושבים ולשאת תעודת זהות רצוי לפעול באופן נמרץ להנפיק תעודת זהות חדשה ולהעניק אותה, לאחר בחינה ועיון קפדניים ותוך קיום הוראות הדין וסדרי עבודה נאותים, רק למי שזכאי לשאת אותה. זאת, בין היתר, כדי שתעודת זהות, כמסמך זיהוי רשמי, תהיה מסמך אמין, ותאפשר זיהוי מהימן, ככל האפשר, ובעל כושר התעדכנות ודיוק.

ביקורת הגבולות

ריכוז ממצאים

בתחנות הגבול של מדינת ישראל עוברים מדי שנה מיליוני ישראלים וזרים. התנועה בתחנות הגבול נמצאת בשנים האחרונות בעלייה - בשנת 1995 הסתכמו תנועות הכניסה והיציאה ב-9.7 מיליון: 5.2 מיליון תנועות זרים ו-4.5 מיליון תנועות ישראלים - עלייה של כ-60% במספר התנועות, לעומת שנת 1992. מספר התנועות בתחנות הגבול, בעשרת החודשים הראשונים של שנת 1996, לא פחת. הנתונים על העוברים