רישום נישואין במועצות הדתיות

תקציר

הזכות להינשא היא אחת מזכויות היסוד הבסיסיות של כל אדם, והיא נגזרת מערך כבוד האדם המעוגן במדינת ישראל בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, קובע כי נישואין וגירושין של יהודים בישראל ייערכו על פי דין תורה. מכוח חוק זה נישואין בישראל נערכים כדת משה וישראל (להלן - כדמו"י).

המועצות הדתיות ומחלקות הדת ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית נפרדת, מוסמכות לספק שירותי דת לתושבים המתגוררים בתחומן. במסגרת זו הן מבצעות את הליך הרישום לנישואי יהודים בישראל על ידי רב רושם נישואין, שהוסמך על ידי הרבנות הראשית לישראל (להלן - הרה"ר). הרה"ר אחראית לפיקוח הלכתי על פעילותם של הרבנים רושמי הנישואין, לקביעת הנחיות לרושמי הנישואין ולהסמכת רבנים לעריכת חופה וקידושין (להלן - חו"ק). המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) הוא המאסדר (רגולטור) המפקח על מתן שירותי הדת במועצות הדתיות. הנהלת בתי הדין הרבניים, המשמשת יחידת סמך של משרד המשפטים, מנהלת את רשימת מעוכבי הנישואין. רשימה זו כוללת שמות בני אדם המעוכבים זמנית או המנועים באופן קבוע מלהינשא כדמו"י. בתי הדין הרבניים מוסמכים לברר את יהדותם של המבקשים להינשא.

בשנים 2008-2010 נישאו במדינת ישראל באמצעות המועצות הדתיות ומחלקות הדת ברשויות המקומיות, כ-37,000 זוגות יהודים בממוצע בכל שנה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים במערך הנישואין של זוגות יהודים הנערכים בישראל באמצעות המועצות הדתיות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הליך הרישום לנישואין; היבטים בעריכת חו"ק; גביית אגרות נישואין; רישום לנישואין של בני הקהילה האתיופית; ניהול רשימת מעוכבי נישואין; והפיקוח והבקרה על רישום הנישואין במועצות הדתיות. הביקורת נעשתה במשרד, ברה"ר ובהנהלת בתי הדין הרבניים. בדיקות השלמה נעשו במועצות הדתיות בירושלים, תל אביב, קריית גת, הרצלייה, ראשון לציון, נתניה, יבנאל ומטה בנימין, ובמחלקות הדת במועצה המקומית שוהם ובמועצה האזורית מטה יהודה. כמו כן, בלשכת הרב הראשי ליהודי אתיופיה וברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול.

במסגרת הביקורת שלח משרד מבקר המדינה 168 שאלונים ל-133 המועצות הדתיות ול-35 מחלקות הדת ברשויות המקומיות. לשאלונים השיבו 120 (כ-70%) מבין 168 הגופים האמורים. באמצעות השאלונים נבדקו היבטים שונים בטיפולן של המועצות הדתיות בהליך הרישום לנישואין בשנים 2008-2010.

מאחר ששאלת אופי הנישואין הרצוי בישראל שנויה במחלוקת ציבורית ועולה לא אחת בדיונים בכנסת, החליט מבקר המדינה שלא לעסוק בה במסגרת דוח זה.

עיקרי הממצאים

הליך הרישום לנישואין

הליך הרישום לנישואין הוסדר בהוראות נוהל שפרסם המשרד, שעודכנו בפברואר 2003 (להלן - הנוהל). על פי הנוהל ההליך כולל שלושה שלבים עיקריים: (א) הרשמה לנישואין הכוללת את הצהרת בני הזוג, חקירה ודרישה לצורך קביעת מעמדם האישי והמשפחתי ופרסום בציבור של דבר הנישואין העתידים להיערך; (ב) עריכת חו"ק; (ג) הנפקת תעודת הנישואין והפצתה לגורמים הנוגעים בדבר.

1. במשך השנים החלו לפעול שלוש לשכות המופעלות בידי ארגונים פרטיים (להלן - הלשכות הפרטיות) לצד מועצות דתיות או מחלקות דת. התברר כי המשרד, המפקח על שירותי הדת שנותנות המועצות הדתיות, לא בחן את מכלול ההיבטים המשפטיים והמינהליים של פעילות הלשכות הפרטיות.

2. כ-67% מהמועצות הדתיות רושמות לנישואין גם בני זוג שאינם עומדים באחד הקריטריונים שנקבעו בנוהל לעניין מקום רישום הנישואין, וכך גם כל הלשכות הפרטיות. חרף זאת לא בחן המשרד אם יש הצדקה לעדכון הנוהל וליתר גמישות בנושא אזור הרישום לנישואין.

3. נמצא כי המועצות הדתיות פועלות באופן שונה זו מזו - הן במסגרת ההליך והן בדרישות שהן מציבות לנרשמים לנישואין במסגרת בדיקת מצבם האישי: יש המקלות עם בני הזוג ויש המחמירות מעבר לנדרש בנוהל. ליקויים אלה עלולים לפגוע בתוקף הנישואין ובעקרון השוויון בין הנרשמים לנישואין במועצות הדתיות השונות.

4. כמה מבין המועצות הדתיות לא העבירו למחלקת רבנות ונישואין במשרד (להלן - המחלקה) את פרטי המועמדים לנישואין שנרשמו אצלן, ועל כן לא בוצעו הבדיקות הנדרשות מול מרשם האוכלוסין ומול רשימת מעוכבי הנישואין, כל זה בניגוד להוראות הנוהל. הועלה כי המחלקה לא נהגה לבצע מעקב אחר המועצות הדתיות שאינן מעבירות לה את רשימות המועמדים לצורך הבדיקות האמורות וגם לא עקבה אחר תוצאות טיפולן בנרשמים לנישואין ששמם הופיע ברשימת מעוכבי הנישואין.

5. הועלה כי במאי 2007 גיבשה ועדת הנישואין ברה"ר הצעה להנחיות חדשות ומעודכנות בדבר הליכי הרישום לנישואין בישראל, הכוללת שינויים מהותיים בהוראות הנוהל הקיים, בעיקר במה שנוגע לפישוט ההליך. אולם עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, הרה"ר לא סיימה את טיפולה בנושא: ההצעה עדיין לא אושרה במועצת הרה"ר ולא פורסמה בקרב רושמי הנישואין והציבור הרחב, וממילא אין פועלים לפיה.

בירור יהדות לצורך נישואין

באפריל 2010 נכנסו לתוקפן ההנחיות לבירור יהדות, התש"ע-2010, שנקבעו על ידי חבר דייני בית הדין הרבני הגדול ומועצת הרבנות הראשית לישראל (להלן - ההנחיות). ההנחיות מפרטות את ההליך לבירור יהדות לצורך נישואין המתקיים בבית הדין הרבני. בהנחיות נקבע כי רושם נישואין לא יאשר עריכת חו"ק לאדם הנדרש לבירור יהדות, אלא אם כן יש בידו פסק דין של בית דין רבני המאשר את דבר יהדותו.

יצוין כי לפי הנוהל בני זוג יכולים לפתוח תיק נישואין במועצה הדתית לכל היותר 90 יום טרם מועד חופתם, גם במקרה שבו מי מהם נדרש להליך של בירור יהדות.

1. לעתים נוצרו עיכובים ממושכים עד להכרעתו של בית הדין הרבני בשאלת היהדות של המבקשים להינשא, מה שהיה עלול למנוע גם מבני זוג שנרשמו במועד המוקדם ביותר הקבוע בנוהל - 90 יום לפני חופתם - להינשא במועד שתוכנן על ידיהם. בין היתר, נוצרו עיכובים בשלב קבלת חוות דעתו של חוקר מומחה לבירור יהדות המועסק בבית הדין.

2. על אף החלטת מועצת הרה"ר שהתקבלה בשנת 2008 וההנחיות שפורסמו בשנת 2010, ולפיהן בירור יהדות ייעשה רק באמצעות בתי הדין הרבניים (הגוף היחיד שהוסמך לכך), חלק מהמועצות הדתיות מבררות את יהדותם של המועמדים לנישואין באמצעות עמותה פרטית שממליצה בפניהן על יהדות המועמדים. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם גובשה רשימת מבררי יהדות חיצוניים לבית הדין, כנדרש בהנחיות.

השירות לציבור

1. רוב המועצות הדתיות מפיצות דף הסבר או עלון על הליך ההרשמה לנישואין רק בשפה העברית. רק 59% מהן מפרסמות את המידע ברשת האינטרנט. בקרב 27% מהמועצות הדתיות, מענה אנושי בטלפון הוא הערוץ היחיד למסירת מידע על פתיחת תיקי נישואין.

2. כ-40% מהמועצות הדתיות (מרביתן בינוניות[1]) אינן מקבלות קהל אחר הצהריים, אף שהדבר היה עשוי לשפר את השירות לציבור. 89% מהמועצות הדתיות הגדולות[2] השיבו כי אינן מתאמות מראש עם בני הזוג את מועד קבלתם להירשם לנישואין, אף שהן נותנות שירותים לאוכלוסייה גדולה יחסית, ולכן, מטבע הדברים, מספר הנרשמים בהן גדול וזמן ההמתנה לרישום עלול להיות ממושך.

מינוי רושמי נישואין והעסקת מדריכות כלות

1. התברר כי אין בידי הרה"ר נוהל כתוב המגדיר את הליך הבחירה של רב לכהן כרב רושם נישואין, ובכלל זה: מי רשאי להגיש מועמדות לתפקיד, מהם תנאי הסף, ובאיזה אופן תפורסם המשרה הפנויה. בשתי מועצות דתיות מינתה מועצת הרה"ר רבנים רושמי נישואין שאבותיהם כיהנו בהן קודם לכן כרושמי נישואין, וקיים חשש כי במינויים אלה ניתן משקל לייחוסם של הרבנים.

2. במסגרת הליך ההכנה לנישואין מקבלות הכלות הדרכה בנושא הלכות טהרת המשפחה. פרוצדורה זו מתבצעת באמצעות "מדריכות כלות".

(א) חלק ממדריכות הכלות שמעסיקות המועצות הדתיות אינן רשומות במצבת כוח האדם של המשרד המופקד, בין היתר, על הפיקוח המינהלי של פעילות המועצות

---

1 מועצות דתיות שמנפיקות בין 101 ל-300 תיקי נישואין ותעודות רווקות בשנה.
2 מועצות דתיות שמנפיקות יותר מ-300 תיקי נישואין ותעודות רווקות בשנה.

הדתיות. נמצא כי 19 מבין 43 המדריכות המועסקות במועצות הדתיות הן נשות הרבנים רושמי הנישואין בהן.

(ב) ההדרכה לכלות אינה מתבססת על הנחיות מסודרות הדנות בתוכני ההדרכה ובמספר שעות ההדרכה. המועצות הדתיות פועלות בתחום זה על פי אמות מידה שהן קבעו לעצמן, וההדרכה לכלה נמשכת משעה עד כ-12 שעות.

(ג) התברר כי מקצת מהמכונים העוסקים בהכשרת מדריכות לכלות קיבלו הכרה של הרה"ר וכי רק בוגרות המכונים המוכרים הוסמכו כמדריכות כלות מטעם הרה"ר, לאחר שעברו בחינת הסמכה ברה"ר. זאת אף כי לרה"ר אין סמכות מפורשת בדין לעסוק בהסמכת מדריכות ובהכרה במכונים העוסקים בהכשרת מדריכות.

היבטים בעריכת חופה וקידושין

1. מתן אישור קבוע או חד-פעמי לעריכת חו"ק: בשנת 2005 קבעה מועצת הרה"ר תשע הגדרות חלופיות, שרק רב העומד באחת מהן יקבל אישור קבוע לערוך חו"ק. נוסף על כך, ועדת הנישואין הארצית של מועצת הרה"ר הוסמכה לתת אישור קבוע לעריכת חו"ק לרבנים שאינם עומדים בקריטריונים שנקבעו, אך עונים על כמה דרישות מצטברות אחרות.

(א) נמצאו מקרים שבהם ועדת הנישואין אישרה לרבנים אשר לא עמדו בכל הדרישות לערוך חו"ק. קיים חשש כי עם חלק מהרבנים היא הקלה בשל ייחוסם או בשל קרבתם לגורמים בעלי השפעה.

(ב) במאי 2008 החליט יו"ר ועדת הנישואין כי יש צורך להבהיר ולפרט כמה מההגדרות שנקבעו. אף שהביא לפני ועדת הנישואין הצעה להגדרות מפורטות, עד מועד סיום הביקורת היא לא נדונה בוועדה ואלה נשארו ללא שינוי.

(ג) ביולי 2010 החליטה ועדת הנישואין כי אישורים חד-פעמיים לעריכת חו"ק יינתנו רק על ידי הרבנים הראשיים עצמם ובחתימתם. אולם בפועל, ראשי לשכות הרבנים הראשיים לישראל הם אלה שנותנים את האישורים החד-פעמיים, ללא חתימת הרבנים הראשיים אלא בתוספת הערה כי האישור ניתן על דעתם. התברר כי לא נקבעו כללים למתן האישורים האמורים, ובפועל נוצר חוסר אחידות בהחלטות ראשי הלשכות.

(ד) בכרבע מהמועצות הדתיות נמצא כי מדי פעם רושם הנישואין מאשר לרבנים לערוך חו"ק, גם אם אין בידם אישור קבוע או אישור חד-פעמי מהרה"ר.

2. השאת זוגות בנישואין פרטיים: ההלכה היהודית איננה מתנה את תוקף הנישואין במעמד ציבורי או ברישום ממסדי כלשהו, כך שבני זוג יכולים להינשא במעמד "פרטי" וקידושיהם ייתפסו לכל עניין, אם התקיימו התנאים הנדרשים בהלכה[3]. יש מבין הזוגות הנישאים שבוחרים להינשא בנישואין פרטיים, אולם בלי שיירשמו כנשואים ברישום ממסדי כלשהו. להיעדר תיעוד ממוסד של רישום הנישואין יש השפעות הן במישור הפרט - על זכויותיהם ועל מעמדם האישי

---

3 על רקע זה התקינה מועצת הרה"ר ב-1950 תקנה הלכתית, המכונה "חרם דירושלים". על פיה נישואין שלא באמצעות רושם נישואין מטעם הרה"ר הם נישואין אשר תקפים בדיעבד, אך אסורים מלכתחילה. "חרם דירושלים" הוא חלק ממכלול הדינים הדתיים המעוגנים במשפט הישראלי.

של בני הזוג, ולעתים גם על ילדיהם ועל צדדים שלישיים, והן במישור הציבורי - על הקופה הציבורית, על תקינות רישומים ממסדיים שונים ועל האפשרות להתבסס עליהם. בשנים האחרונות מנהל בתי הדין הרבניים שלח מכתבי נזיפה לכ-400 רבנים שחיתנו זוגות באופן פרטי. כן התקיימו דיונים בעניין, אולם הנושא טרם הוסדר.

3. **קבלת תמורה בגין עריכת חו"ק ופרסום השירותים בציבור:** (א) על פי כללים שאישרה מועצת הרה"ר ביולי 2009, אסור לרב עובד ציבור לקבל תמורה עבור עריכת חו"ק, אלא אם כן שני בני הזוג אינם מתגוררים בתחום כהונתו. ההיתר לקבלת תשלום מותנה בקבלת היתר מראש מהרה"ר לביצוע עבודה פרטית, ובדיווחים אחת לחצי שנה על מספר החופות שערך הרב ועל השכר שקיבל. הועלה כי הרה"ר והמשרד לא פעלו לאכיפת האיסור לעבודה פרטית ללא היתר וליישום הכללים הנוגעים לקבלת תמורה בגין עריכת חו"ק. זאת למרות שעדיין לא הוגשה לרה"ר בקשה כלשהי לקבלת אישור לעבודה פרטית.

(ב) מועצת הרה"ר החליטה ביוני 2010 לאסור על רבנים לפרסם את עצמם בכלי התקשורת, וקבעה כי רב שיפר הוראה זו יועמד לדין משמעתי עד כדי שלילת רישיונו לערוך חו"ק. למרות זאת, רבנים רבים מפרסמים את שירותיהם כעורכי חופות באתרים שונים ברשת האינטרנט, ולא נמצא שננקטו נגדם הליכים משמעתיים.

גביית אגרות ותשלומים נוספים במסגרת הליך הרישום לנישואין

בחוזר מנכ"ל המשרד משנת 2001 נקבעו הנחיות לגביית אגרות. בין היתר נקבע כי סכום אגרת הנישואין הוא 600 ש"ח. כמו כן, נקבעו נהלים למתן הנחה בשיעור של 40% לנרשמים לנישואין העומדים בתנאים מסוימים. ממצאי הבדיקה מלמדים כי היו מועצות דתיות שחרגו מהנהלים, כמפורט להלן:

1. מרבית המועצות הדתיות לא הקפידו לדרוש ממקבלי ההנחה את כל המסמכים הדרושים, וכמחצית מהן לא הקפידו כי ההנחה תינתן רק למי שעמד בתנאי הסף שנקבעו לעניין זה. באחדות מן המועצות הדתיות חסרו קבלות על תשלום האגרה.

2. חלק מהמועצות הדתיות לא פעלו על פי הנחיות המשרד בכל הנוגע לגביית האגרות, והתנהלותן הסבה עלויות מיותרות למבקשים להינשא ויצרה חוסר אחידות בין הנרשמים לנישואין.

3. בלשכתו של הרב רושם הנישואין של בני הקהילה האתיופית גבו אגרות נישואין עד שנת 2008. אולם רק כספי האגרות שנגבו בלשכה זו עד פברואר 2006 הועברו לאחת המועצות הדתיות. אשר לכספי האגרה שנגבו בין 2006 ל-2008, תשלומים שנגבו תמורת חופות שערך הרב בלשכתו והעתקי מסמכים שסיפק, לא נמצאו מסמכים המלמדים מה נעשה בהם. במסגרת הבדיקה שעשה סמנכ"ל המשרד ב-2010 על פעילותה החריגה של לשכת הרב בגביית התשלומים האמורים, לא נבדקו היקף הסכום הכולל שהיא גבתה והשימוש שנעשה בכספים שנגבו.

רישום לנישואין של בני הקהילה האתיופית

זוגות בני הקהילה האתיופית, שהוריהם נישאו בחו"ל שלא באמצעות רב שמוכר על ידי הרה"ר לעניין נישואין, נדרשים להציג אישור על יהדותם. אולם מסמכים אלה

בדרך כלל לא נמצאים ברשותם, כיוון שבאתיופיה לא היה בנמצא תיעוד נאות. לפיכך הרב המכהן כרב הראשי ליהודי אתיופיה (להלן בפרק זה - הרב), ומבררי יהדות שמונו בשנים האחרונות לזוגות יוצאי אתיופיה, עורכים בירור לגבי זהות בני משפחתו המורחבת של כל מועמד לנישואין.

1. על פי הנחיות הרה"ר, כל רושמי הנישואין חייבים לרשום לנישואין זוגות מבני הקהילה באזור מגוריהם. למרות זאת נמצאו מועצות דתיות שהפנו את בני הקהילה לפתוח ולנהל את תיקי הנישואין שלהם בלשכתו של הרב. התנהלות זו פוגעת בכבוד האדם ומנוגדת לעקרון השוויון המחייב כי הרישום לנישואין במועצות הדתיות ייעשה באורח שווה לכל יהודי.

2. עד שנת 2006 רק הרב היה מוסמך לתת אישורי יהדות לבני הקהילה. בשנים 2006 ו-2010 החליטה מועצת הרה"ר למנות רבנים נוספים מבני הקהילה האתיופית כמבררי יהדות, כדי להפחית את העומס המוטל על הרב, אולם הדבר לא פורסם בציבור. הועלה כי כמה מהמועצות הדתיות עדיין מפנות את בני הקהילה לקבל אישור יהדות מהרב בלבד. עוד עולה כי מהבחינה המעשית, לבני הקהילה יכולת מוגבלת בלבד להשיג על קביעותיו של הרב לגבי מעמדם האישי.

3. בשנת 1989 הורה בית המשפט העליון[4] לשר לענייני דתות להבטיח הקמת מכון ליהדות אתיופיה, שירוכזו בו פרטי משפחות העולים במאגר מידע ממוחשב - בין היתר לצורך הבטחת תיעוד ייחוסם של בני הקהילה. למרות זאת, במועד סיום הביקורת, יותר מ-20 שנה לאחר שהוחלט להקים את המכון, הוא טרם הוקם.

4. ממצאי הרבנים מבררי היהדות של זוגות יוצאי אתיופיה אינם מתועדים באופן מסודר וממוחשב ותיקי הנישואין אינם סרוקים, ולכן קשה להתחקות אחר החלטות שהתקבלו בעבר בנוגע לאותם בני משפחה. הועלה כי מצב זה הוביל לא אחת להחלטות נוגדות ומנוגדות לגבי יהדותם של בני אותה משפחה. מצב זה עלול ליצור פגמים מהותיים בהחלטות שמטבע הדברים משליכות על ייחוסם של בני הזוג ושל ילדיהם, על מעמדם האישי ועל עתידם, וכן לגרום לחוסר שוויון בדרישות המוצבות כתנאי להינשא כדמו"י.

ניהול רשימת מעוכבי הנישואין

היות שנישואי יהודים בישראל נערכים לפי דין תורה, יש מגבלות שבגינן יחידים מקרב האוכלוסייה היהודית מנועים מלהינשא. מנהל בתי הדין הרבניים (להלן - המנהל) אחראי לניהול רשימת מעוכבי נישואין, שבה מרוכזים פרטיהם המזהים של אנשים המנועים להינשא כדמו"י. לפי הנוהל, כל רושם נישואין מחויב לוודא כי הנרשם אצלו לנישואין אינו מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין, לפני שיאפשר לו להינשא כדמו"י.

1. חלק מההחלטות שקיבלו בתי הדין הרבניים בדבר מעמדם האישי של המתדיינים, שהיו צריכות להביא להכללתם או למחיקתם מרשימת מעוכבי הנישואין, לא הובאו לידיעת המנהל ולטיפולו. עקב כך הרשימה לא עודכנה, ועל כן נכללים בה

---

4 בג"ץ 521/85 **הרב** ("קס") מנשה איילין ואח' נ' מועצת הרה"ר לישראל ואח', פ"ד מג(2) 152.

אנשים ששמם היה צריך להימחק ממנה ולא נכללים בה אנשים אחרים שעל פי החלטות בתי הדין צריכים היו להיווסף לה.

2. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין רשימות מעוכבי נישואין[5], נקבע כי יש להימנע מאיסוף מידע על אנשים שלא פנו כלל בבקשה להירשם לנישואין. הועלה כי לעתים בתי הדין הרבניים הורו לכלול ברשימה גם בני משפחה של בעל דין שאינם צד להליך, ולעתים חרג המנהל מסמכותו והוסיף לרשימה את שמותיהם[6], דבר הנוגד את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, את כללי הצדק הטבעי ואת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, אף שלפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, המועצות הדתיות אינן רשאיות כלל לנהל רשימות מעוכבי נישואין, נמצא כי במועצה הדתית בירושלים מתנהלת כרטסת הכוללת גם מידע על מעוכבי נישואין.

הפיקוח והבקרה של מחלקת רבנות ונישואין על המועצות הדתיות

המשרד לשירותי דת מופקד, בין היתר, על קיום פיקוח מינהלי על פעילות המועצות הדתיות, והוא אחראי להנפקת תעודות הנישואין, שמירתן ועדכון משרד הפנים בדבר הנישואין. בנושא נישואין פועל המשרד באמצעות מחלקת רבנות ונישואין.

1. המחלקה מספקת למועצות הדתיות תעודות נישואין שמונפקות אצלה על פי מספר סידורי. התברר כי מערך אספקת התעודות מנוהל באופן ידני, ורק במהלך קיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, ביולי 2011, היא החלה לרשום את מספרי תעודות הנישואין שנעשה בהן שימוש ושנשלחו אליה מהמועצות הדתיות באמצעות קובץ ממוחשב.

2. למחלקה אין תכנית עבודה או סדרי פיקוח שיטתיים. עוד התברר כי המחלקה לא קיימה ביקורים במועצות הדתיות באופן סדור ומובנה.

3. לא כל המועצות הדתיות מקפידות לעדכן במועד את המשרד על דבר הנישואין, ועקב כך נמצאו בני זוג שנישאו לפני כמה שנים והם עדיין רשומים במרשם האוכלוסין כפנויים.

סיכום והמלצות

נישואין וגירושין של יהודים בישראל נערכים על פי דין תורה, כדמו"י. בשנים 2008-2010 נישאו באמצעות המועצות הדתיות כ-37,000 זוגות בכל שנה. הממצאים מצביעים על כך שלא כל המועצות הדתיות מקפידות ליישם את הוראות הנוהל לרישום נישואין, ומתקבל הרושם שחלק מההוראות הן בבחינת "אות מתה" לגביהן. במצב זה קיים חשש שתהיה פגיעה בתקינות ההליך, בתוקף הנישואין ובעקרון השוויון בין הנרשמים לנישואין במועצות הדתיות השונות.

---

5 הנחיה מספר 6.4501 מיום 23.3.03 (במקור הנחיה 21.632 מ-1.8.76).

6 על כך העיר מבקר המדינה עוד בשנת 1990, ראו: מבקר המדינה דוח שנתי **40** (1990), בפרק "רשימת מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין", עמ' 285.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר ועל המשרד להחיש את הטיפול בהנחיות החדשות שגיבשה ועדת הנישואין של הרה"ר, המובילות לרפורמה בהליך הרישום לנישואין. זאת כדי לספק את הצורך בפישוטו ובייעולו של ההליך, בלי לפגוע בכשרות הנישואין. כמו כן, יש לקבוע הנחיות להבטחת התנהלות סדירה בנושאי הדרכת כלות ובחירת רבנים רושמי נישואין, ולבחון את האפשרויות השונות להסדרת הטיפול בטקסי הנישואין הפרטיים שרבנים עורכים. כן יש להקפיד שמתן האישורים לעריכת חו"ק - הן קבועים והן חד-פעמיים - נעשה על פי הקריטריונים שנקבעו לכך, ושההנחיות של הרה"ר בנושא נאכפות. מן הראוי שהמשרד לא יאפשר פעילות של לשכות פרטיות לרישום נישואין, בלא שיעגן באופן חוקי את מכלול ההסדרים המינהליים והמשפטיים עמן.

על המשרד לערוך בדק בית יסודי בכל הנוגע לגביית תשלום האגרות במועצות הדתיות ובמקומות שאין בהם מועצות דתיות. על המשרד לנקוט פעולות שיבטיחו כי כלל המועצות הדתיות יספקו את מלוא שירותי רישום הנישואין לבני הקהילה האתיופית, ולקדם ללא דיחוי נוסף את ריכוז המידע לגבי ייחוסם של בני הקהילה. על מנהל בתי הדין הרבניים לנקוט פעולות להבטחת אמינותה של רשימת מעוכבי הנישואין, ולדאוג לכך שבהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לא יתווספו לה שמות של אנשים בלי ליידע אותם על הכוונה לעשות כן.

על היועץ המשפטי לממשלה לתת דעתו על כך שהנחיותיו בנוגע לניהול רשימת מעוכבי הנישואין אינן נשמרות במלואן.

מכלול הממצאים שהועלו בדוח מחייב הסדרה ממוחשבת של כלל המערכות המעורבות בהליך הרישום לנישואין. משרד מבקר המדינה סבור כי הסדרה נאותה של הליך הרישום לנישואין במועצות הדתיות ופיקוח על כלל הגורמים המעורבים כדי לוודא שאכן מתקיימים הכללים שנקבעו, הם צעדים נחוצים: הם יתרמו להבטחת השוויון בין הנרשמים לנישואין, ויחזקו את אמינותו של הליך רגיש זה המשפיע על מעמדם האישי של רבים מאזרחי ישראל.

♦

מבוא

הזכות להינשא היא אחת מזכויות היסוד הבסיסיות של כל אדם, והיא נגזרת מערך כבוד האדם המעוגן במדינת ישראל בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הקהילה הבין-לאומית הכירה בזכות זו בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948, ובאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966.

1. חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953 (להלן - חוק נישואין וגירושין), קובע כי נישואין וגירושין של יהודים בישראל ייערכו על פי דין תורה. מכוח חוק זה נישואין בישראל נערכים כדת משה וישראל (להלן - כדמו"י). בית המשפט העליון קבע[7] שיש לפרש את המושג "יהודים" בחוק נישואין וגירושין על פי הדין העברי - כלומר, על פי ההלכה היהודית שקובעת כי אדם נחשב יהודי אם נולד לאם יהודייה או אם התגייר, והוא אינו בן דת אחרת.

---

7 בג"ץ 80/63 **גורפינקל ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד יז(3) 2048, עמ' 2061.

פקודת הנישואין והגירושין (רישום), 1919 (להלן - פקודת הנישואין והגירושין), קובעת הוראות לרישום נישואין וגירושין בישראל: "הרשות הרושמת" תרשום כל נישואין בשעת סידור הקידושין. הרשות הרושמת היא הרב רושם הנישואין והוא שמוסמך להנפיק תעודת רישום נישואין. רושם הנישואין מוסמך לבדוק אם המבקשים להינשא כשירים להינשא כדמו"י, ולשם ביצוע הבדיקה הוא רשאי לאסוף מידע הנוגע לבני הזוג.

2. על פי הנוהג בארץ, הרב המקומי (המועסק על ידי המועצה הדתית או הרשות המקומית) מכהן כרושם נישואין. לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, הרבנות הראשית לישראל (להלן - הרה"ר) היא שמוסמכת להעניק כשירות לרב לכהן כרושם נישואין ולמנות רושמי נישואין מבין הרבנים שקיבלו כשירות. הרה"ר גם אחראית לפיקוח מקצועי-הלכתי שוטף על פעילותם של הרבנים רושמי הנישואין, לקביעת הנחיות לרושמי הנישואין בתחום ההלכתי, ולהסמכת רבנים לעריכת חופה וקידושין (להלן - חו"ק). הרה"ר ומשרד המשפטים קבעו נהלים לעניין קבלת השכר בגין עריכת חו"ק.

3. תפקידו של המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) הוא להסדיר את מתן שירותי הדת לאוכלוסייה היהודית במדינת ישראל. שירותים אלה מסופקים על ידי המועצות הדתיות, והמשרד הוא המאסדר (רגולטור) המפקח עליהן. בתחום הנישואין, המשרד אחראי בין היתר להנפקת תעודות הנישואין, שמירתן ועדכון רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין) בדבר הנישואין. המשרד פרסם הוראות והנחיות לרושמי הנישואין ולמועצות הדתיות.

4. הרישום לנישואי יהודים בישראל מתבצע בשני אופנים: במועצות הדתיות המוסמכות לספק שירותי דת לתושבים המתגוררים בתחומן הוא מתבצע באמצעות מחלקות הנישואין; וברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית נפרדת הוא מתבצע באמצעות מחלקות הדת שבאותן רשויות. מחלקות אלה מספקות את השירותים המינהליים, והרב המקומי אחראי להיבטים ההלכתיים וחותם על תעודות הנישואין. ברחבי הארץ פועלות 133 מועצות דתיות ו-35 מחלקות דת במועצות אזוריות ומקומיות.

בין השנים 2008-2010 נישאו במדינת ישראל באמצעות המועצות הדתיות ומחלקות הדת כ-37,000 זוגות יהודים בממוצע בכל שנה[8].

5. הנהלת בתי הדין הרבניים, המהווה יחידת סמך של משרד המשפטים, מנהלת את רשימת מעוכבי הנישואין. רשימה זו מכילה שמות אנשים המעוכבים באופן זמני או המנועים באופן קבוע מלהינשא על פי ההלכה היהודית. בתי הדין הרבניים מוסמכים לפי חוק נישואין וגירושין לברר סוגיות מסוימות הנוגעות למעמד האישי, ואגב זאת גם את שאלת היהדות של המבקשים להינשא.

6. **נישואין אזרחיים בישראל**: הנישואין של אזרחי מדינת ישראל נערכים בהתאם לדת שאליה הם משתייכים. יהודים נישאים בה כדמו"י, כחלק מהסטטוס-קוו הקיים בענייני דת ומדינה. המצב הקיים שנוי במחלוקת ציבורית במשך שנים רבות. המחלוקת ניטשת בעיקר על חוק נישואין וגירושין, הקובע כי נישואין בישראל ייערכו לפי הדין הדתי - ובהתאם לכך בטקס הנושא אופי דתי; ועל העובדה שאין לזוגות המנועים מלהינשא כדמו"י, או אינם מעוניינים בכך, דרך חלופית רשמית להינשא בישראל.

לא אחת גורמים שונים בציבור וחברי כנסת מעלים הצעות לכינון נישואין אזרחיים בישראל[9]. אף על פי שנישואין אזרחיים אינם נערכים בישראל באופן רשמי, הוכרו במהלך השנים על ידי בתי המשפט ועל ידי חלק מרשויות המדינה כמה סוגים של הליכים המהווים תחליפים מסוימים לנישואין כאלה.

---

8 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

9 דוגמאות אחדות: הצעת חוק נישואין וגירושין אזרחיים, התש"ס-2000 (של ח"כ פורז ואח'); הצעת חוק נישואין וגירושין, התשס"ד-2004 (של ח"כ אופיר פז-פינס ואח'); הצעת חוק נישואין וגירושין, התשע"א-2010 (של ח"כ ניצן הורביץ ואח').

הבולט שבהם הוא נישואין אזרחיים שנערכים מחוץ לישראל; באחרונה אושר גם חוק ברית הזוגיות לחסרי דת, התש״ע-2010, המאפשר אך ורק לחסרי דת לבוא בברית הזוגיות וליהנות מזכויות המוקנות לזוגות נשואים בישראל. כמו כן, זה שנים רבות מוכר בפסיקה מוסד ״הידועים בציבור״. ואולם, התחליפים הללו מקנים לבני הזוג זכויות אזרחיות פחותות מאלה הניתנות לזוגות שנשואים כדמו״י, ומהווים פתרון חלקי בלבד לזוגות המנועים מלהינשא על פי ההלכה או שאינם מעוניינים למסד באופן הלכתי את הקשר ביניהם.

מאחר ששאלת אופי הנישואין הרצוי בישראל שנויה במחלוקת ציבורית ועולה לא אחת בדיונים בכנסת, החליט מבקר המדינה לא לעסוק בה במסגרת דוח זה.

7. בחודשים מרץ-ספטמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים למערך הנישואין הנערכים בישראל לזוגות יהודיים באמצעות המועצות הדתיות ומחלקות הדת ברשויות המקומיות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הליך הרישום לנישואין; היבטים בעריכת חו״ק; גביית אגרות נישואין; רישום לנישואין של בני הקהילה האתיופית; ניהול רשימת מעוכבי נישואין; והפיקוח והבקרה על רישום לנישואין במועצות הדתיות.

הביקורת נעשתה במשרד, ברה״ר ובהנהלת בתי הדין הרבניים. בדיקות השלמה נעשו במועצות הדתיות בירושלים, תל אביב, קריית גת, הרצלייה, ראשון לציון, נתניה, יבנאל ומטה בנימין, ובמחלקות הדת במועצה המקומית שוהם ובמועצה האזורית מטה יהודה. כמו כן, בלשכת הרב הראשי ליהודי אתיופיה וברשות האוכלוסין.

נוסף על אלה שלח משרד מבקר המדינה 168 שאלונים - ל-133 המועצות הדתיות ול-35 מחלקות הדת ברשויות המקומיות. לשאלונים השיבו 120 מתוך 168 המועצות הדתיות ומחלקות הדת (כ-70%), והם התייחסו להיבטים שונים בטיפולן של המועצות הדתיות ומחלקות הדת בהליך הרישום לנישואין בשנים 2008-2010.

הליך הרישום לנישואין במועצות הדתיות

הליך הרישום לנישואין הוסדר בהוראות נוהל רישום נישואין (להלן - נוהל רישום נישואין או הנוהל) שפרסם המשרד בחוזר מנכ״ל, והן עודכנו בפברואר 2003. הנוהל מבוסס על חוק נישואין וגירושין ועל הכללים ההלכתיים בנושא. הגדרת ההוראות בנוהל כתוב מבטיחה את נאותות ההליך ומסייעת לשמור על התנהלות אחידה בקרב המועצות הדתיות.

בהתאם לנוהל, הליך הרישום לנישואין אמור להתבצע על ידי רב שהרה״ר הסמיכה לכך (רושם הנישואין) במועצה הדתית או במחלקת הדת שבמקום המגורים של אחד מבני הזוג, או במקום שבו ייערך טקס הנישואין. הפרת הוראות הנוהל על ידי רושם הנישואין או על ידי מי שפועל מטעמו ובהרשאתו, עשויה להביא לשלילת הסמכתו של רושם הנישואין ולנקיטת צעדים שיתבקשו מהמעשה.

הליך הנישואין כולל שלושה שלבים עיקריים: (א) הרשמה לנישואין הכוללת את הצהרת בני הזוג, חקירה ודרישה לצורך קביעת מעמדם האישי והמשפחתי ופרסום דבר הנישואין העתידים להיערך בציבור; (ב) עריכת חו״ק; (ג) הנפקת תעודת הנישואין והפצתה לגורמים המוסמכים.

כאמור, על פי הדין נערכים בישראל נישואין כדמו״י. הציבור הנרשם לנישואין באמצעות המועצות הדתיות וממלא אחר כל הדרישות וההנחיות של רושם הנישואין, מניח שהדבר מבטיח את תקפות

נישואיו לפי ההלכה היהודית, זאת לפי החוק במדינת ישראל. כן הוא מניח כי לא יתעוררו בעתיד ספקות לגבי המעמד האישי והייחוס שלו או של צאצאיו. יש לציין כי אי-הקפדה על הנהלים וההנחיות עלולה בחלק מהמקרים להשפיע על הכרעות מהותיות ולפגוע באופן חמור במעמדם האישי של בני הזוג וצאצאיהם, ואף להביא לחוסר שוויון בדרישות מהנרשמים לנישואין.

נוכח האמור לעיל בדק משרד מבקר המדינה, באמצעות השאלונים ששלח ובאמצעות ביקורת שערך במשרד ובכמה מועצות דתיות, את הליכי הרישום לנישואין. כן בדק אם הם נעשו בהתאם לדין, להוראות הנוהל ולכללי היסוד של מינהל תקין.

הרישום לנישואין

1. רישום לנישואין על ידי ארגונים פרטיים: בתקופת המנדט הבריטי הוסמכה העדה החרדית לנהל מערך רישום נישואין עצמאי (שלא באמצעות המועצות הדתיות), והוא מתנהל כך עד היום. בנוסף לכך, במהלך השנים החלו לפעול, באמצעות ארגונים פרטיים, שלוש לשכות רישום לנישואין הפועלות לצד המועצות הדתיות בירושלים ובבני ברק ולצד מחלקת הדת בשוהם (להלן - הלשכות הפרטיות). הרישום בלשכות הפרטיות נעשה במקביל לרישום במחלקות הנישואין במועצות הדתיות האמורות.

שלוש המועצות הדתיות האמורות הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הלשכות הפרטיות הוקמו מסיבות שונות, ובהן: הצורך להתחשב בצרכים וברגישות של אוכלוסיות חרדיות לנושא הצניעות של קהל הפונים; הצורך לתת מענה לציבור שהדיר רגליו ממשרדי המועצה הדתית בשל מחלוקת שהחלה לפני שנים רבות בין חלק מבני העיר לבין רב העיר דאז; כדי "לתרום מעט לאיחוי הקרעים ההולכים ונפערים בחברה הישראלית".

המועצות הדתיות בירושלים ובבני ברק חתמו עם הלשכות הפרטיות על הסכמים למתן שירותי רישום נישואין. ההסכמים מסדירים את אופן ביצוע הרישום בלשכות הפרטיות ואת נושא גביית אגרות הנישואין מבני הזוג והעברתן למועצות הדתיות. המועצות הדתיות התחייבו להחזיר ללשכות הפרטיות חלק מהאגרות למימון הוצאותיהן. הלשכות הפרטיות התחייבו מצדן לבצע אצלן את הרישום לפי נוהל רישום נישואין. ללשכה הפרטית השלישית אין הסכם עם המועצה המקומית בשוהם למתן שירותי הרישום לנישואין.

הליך הרישום לנישואין בכל אחת מהלשכות הפרטיות מתבצע על ידי רב מטעמן, והן אחראיות לכולו (לרבות פרסום בעיתון וגביית אגרות נישואין). לאחר הנישואין תיק הנישואין מועבר למועצות הדתיות שמנפיקות את תעודות הנישואין. התעודות נחתמות על ידי רושמי הנישואין במועצות הדתיות. תיקי הנישואין והעתק של תעודות הנישואין נשמרים במועצות הדתיות.

התברר כי המשרד, שהוא הגוף האחראי להסדרת שירותי הדת שנותנות המועצות הדתיות - ומתוקף כך אמור לקיים פיקוח מינהלי על פעילותן בתחום הנישואין - לא בחן את עמידתן של הלשכות הפרטיות בהוראות נוהל רישום נישואין; לא בחן כיצד נבחרו מפעילי הלשכות הפרטיות ולא בחן את מכלול ההיבטים המשפטיים והמינהלים של פעילותן.

הלשכה הפרטית בבני ברק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי ההסכם בינה לבין המועצה הדתית בבני ברק נחתם בשנת 2000 וכי המשרד עודכן לגבי כל פרטי ההסכם ולא הביע כל הסתייגות. המועצה הדתית בירושלים והלשכה הפרטית הסמוכה אליה מסרו בתשובותיהן מדצמבר 2011 ומינואר 2012 בהתאמה, כי ההתקשרות ביניהן החלה בשנת 1979, לפי בקשתו של המשרד שהיה מעורב בכל שלביה. המועצה המקומית שוהם ציינה בתשובתה מינואר 2012, כי פעילותה בתחום הרישום לנישואין נעשתה כל העת בידיעת הרה"ר והמשרד.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מינואר 2012, כי הרישום לנישואין הוא סמכות שלטונית, והחזקה הפרשנית היא שסמכות שלטונית תהא מופעלת רק על ידי עובדי ציבור, כל עוד המחוקק לא קבע אחרת. עוד אמר כי אין הוראה מפורשת המאפשרת להפקיד את הסמכות הנדונה בידי מי שאינו עובד ציבור.

הקמת הלשכות הפרטיות נבעה אפוא מצורכי הציבור ומהרצון לייצר תנאים מתאימים ופתרונות לבעיות שנוצר לגביהן חשש כי אין אפשרות לפתור אותן במסגרת המועצות הדתיות ומחלקות הדת. משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שמדובר בהעברת סמכות שלטונית של המשרד ושל המועצות הדתיות לגופים פרטיים ונוכח עמדת משרד המשפטים, מן הראוי שהמשרד לא יאפשר את פעילות הלשכות הפרטיות בלא שיעגן באופן חוקי את מכלול ההסדרים המינהליים והמשפטיים עמן; כן עליו להסדיר בהסכמים מתאימים את מערכת היחסים איתן; ולוודא את עמידתן בהוראות נוהל רישום נישואין.

2. **המקום שבו מתבצע הליך הרישום**: כאמור, על פי הנוהל יירשמו בני זוג אצל הרב רושם הנישואין במקום המגורים הקבוע של אחד מהם, לפי בחירתם, או לחלופין במקום שבו ייערך טקס הנישואין. הוראות אלה נקבעו לפני שנים רבות והן נסמכות על מבנה הקהילה היהודית בעבר, שבה הכיר הרב את בני הקהילה ואת מוצאם וידע פרטים על אודות יהדותם ועל מצבם האישי של בני הזוג. על סמך ההיכרות הזאת הוא היה יכול למנוע נישואין של בני זוג שאינם מותרים להינשא על פי ההלכה.

(א) ההגבלה למקום המגורים של בני הזוג בשל ההיכרות האישית עם הרב רושם הנישואין אינה רלוונטית עוד במציאות הנוכחית, שבה מרבית הזוגות הנרשמים לנישואין אינם מוכרים לו, למעט ביישובים קטנים. יתרה מכך, הברירה שנתן המשרד לבני זוג להירשם במקום עריכת החו"ק מעידה על כך שהגישה המסורתית המניחה היכרות בין התושבים לרב היא נחלת העבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר והמשרד לבחון מחדש את המגבלות שנקבעו בנוגע למקום הרישום לנישואין.

בתשובת המשרד מספטמבר 2012 צוין כי הנהלת המשרד בחנה את הנושא, והיא רואה בחיוב את ביטול המגבלה בעניין מקום הרישום לנישואין.

יצוין כי בשנים 2009 ו-2011 הגישו חברי כנסת אחדים[10] כמה הצעות חוק לתיקון פקודת הנישואין והגירושין, שעניינן בין היתר ביטול המגבלה של מקום הרישום לנישואין (שנקבעה כאמור בנוהל רישום נישואין) - כדי שבני זוג יוכלו להירשם לנישואין אצל כל רב המורשה לרשום נישואין ברחבי הארץ. חלק מהצעות החוק התנו את הדבר בהקמת רשת תקשורת ממוחשבת בין כלל המועצות הדתיות - רשת שאינה קיימת כיום - כך שכלל רושמי הנישואין ידעו על כל בני הזוג שנרשמו לנישואין ויוכלו להביע הסתייגות מכשירותם להינשא במידת הצורך. שתיים מהצעות החוק האמורות אושרו בקריאה ראשונה במאי 2012.

---

10 הח"כים עתניאל שנלר, פניה קירשנבאום וזבולון אורלב (עם ח"כים נוספים).

(ב) מתיקי הנישואין שנבדקו במועצות הדתיות ובלשכות הפרטיות וכן מהמענה לשאלונים ששלח משרד מבקר המדינה, עולה כי כ-67% מהמועצות הדתיות רושמות לנישואין גם בני זוג שלא עונים על אחד מהקריטריונים בעניין מקום הרישום לנישואין. כן עולה כי ככלל - הלשכות הפרטיות פותחות תיקי נישואין לכל הזוגות הפונים אליהן, גם אם הם אינם מתגוררים בתחומן וגם כשהחופה לא נערכת בתחומן.

אחת הלשכות הפרטיות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הגיעה לסיכום עם הרה"ר, שלפיו ככלל תוכל לפתוח תיקי נישואין לבני זוג שאינם מתגוררים בתחומה רק לאחר שתקבל תעודות רווקות (מסמך המאשר כי אדם הוא רווק, ראו להלן) של שני בני הזוג מהרבנות המקומית במקום מגוריהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל זמן שהנוהל המחייב את המועצות הדתיות קובע הגבלות ביחס למקום הרישום לנישואין, על המשרד לאכוף את הקבוע בנוהל ולהבטיח שהמועצות הדתיות פועלות בהתאם להוראותיו ובאורח שוויוני. העובדה שמרבית המועצות הדתיות אינן עומדות בהוראות נוהל רישום נישואין והעובדה שלא קיימת ביניהן רשת תקשורת ממוחשבת מחייבות בחינה מחודשת בשני היבטים: איכות השירות הניתן לציבור והיכולת לקיים את הבדיקות ההלכתיות הדרושות.

✶

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי קיים פער נרחב בין הוראות נוהל רישום נישואין הנוגעות למקום הרישום של הזוגות לבין ההתנהלות הקיימת הלכה למעשה ברוב המועצות הדתיות ובלשכות הפרטיות. המצב הזה מחייב בחינה ממשית של הגורמים שהובילו להתהוות הפער. כמו כן יש לשקול אם יש מקום לשינוי הנוהל בנושא זה, כדי לענות על צורכי הציבור ובלי לפגוע בדרישות ההלכה.

3. **מינוי רושמי נישואין**: הרה"ר מוסמכת להעניק כשירות לרב לכהן כרושם נישואין ולמנות רושמי נישואין.

(א) הועלה שקביעת מספר רושמי הנישואין המכהנים בכל רחבי הארץ אינה מבוססת על תהליך סדור, וגם לא על קריטריונים כגודל היישוב, המרחק מיישובים שבהם יש כבר רושם נישואין, וכדומה.

(ב) ביישובים ובמועצות אזוריות ברחבי הארץ שלא מונו להם רושמי נישואין, בני זוג תושבי המקום נאלצים לקבל שירותי רישום לנישואין ממועצות דתיות סמוכות. להלן הפרטים:

(1) בתקופת הביקורת מצא משרד מבקר המדינה כי בעיר ביתר עילית, שהוקמה בה מועצה דתית בשנת 2000 ומכהנים בה שני רבני עיר, עדיין אין מחלקת נישואין. זאת מכיוון ששני רבני העיר לא הוסמכו על ידי הרה"ר לרישום נישואין. במצב זה לא סיפקה המועצה הדתית שירותי רישום נישואין לתושבים שבתחומה, והתברר כי רישום הנישואין נעשה על ידי מנהל מחלקת הנישואין של המועצה הדתית בירושלים, המתגורר בעיר ופותח לתושבי העיר תיקי נישואין בביתו בשעות הערב. ניהול התיקים ותשלום אגרות הנישואין נעשים במועצה הדתית בירושלים. יצוין כי יו"ר המועצה הדתית בביתר עילית, שהתמנה לתפקידו ב-2009, פנה בעניין זה למשרד יותר מפעם אחת, אולם עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, לא קיבל מענה.

רק בנובמבר 2011 - לאחר מועד סיום הביקורת - מונו הרבנים המקומיים בביתר עילית לרושמי נישואין. ממועד זה התושבים יכולים להירשם לנישואין במועצה הדתית בעירם.

(2) נמצא כי בחלק מהמועצות הדתיות אין רושם נישואין המוסמך לחתום על תעודות נישואין. במקרים אלה המועצות הדתיות מנהלות את תיקי הנישואין ואת הליך הרישום לנישואין, אולם הן נאלצות להעביר את התיקים לרושם נישואין באזור אחר, כדי להנפיק תעודות נישואין ולחתום עליהן. הצורך להעביר את תעודות הנישואין ואת המסמכים הנלווים לגורם שנמצא מחוץ למועצה הדתית הרלוונטית יוצר עיכוב בהנפקת התעודות, ויוצר נטל נוסף על המועצה הדתית הנדרשת לטפל בהעברת התיקים. כמה מועצות דתיות, ובהן המועצה האזורית אשכול, קבלו בפני הרה"ר, באמצעות מכתבים לרבנים הראשיים מדצמבר ומיולי 2010, על שיטת העבודה הנוכחית וטענו שהיא אינה נוחה ומקשה על מתן שירות נאות לתושבים בתחומיהן. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא טופלו הפניות האמורות.

יצוין כי המציאות שנוצרה, שבה הטיפול ברישום לנישואין מפוצל בין שתי מועצות דתיות, לא מבוססת בנוהל - ומשכך גם חלוקת האגרות בין המועצות אינה מוסדרת ואחידה. להלן שתי דוגמאות: (א) מועצה דתית כלשהי שהנפיקה עבור מחלקת הדת במועצה האזורית אשכול תעודות נישואין ורושם הנישואין שלה חתם עליהן, קיבלה בסוף כל שנה 50% מסך אגרות הנישואין ששולמו למועצה האזורית אשכול; (ב) המועצה הדתית במנחמיה פתחה תיקי נישואין וגבתה את האגרות, אולם הטיפול בחלק מתיקי הנישואין (הבדיקות במשרד, הפרסום בעיתון והנפקת תעודות הנישואין) התבצע על ידי מועצה דתית סמוכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר ועל המשרד לבדוק ביסודיות את מספרם ואת פריסתם של רושמי הנישואין בישראל, ולבחון את הצורך בביצוע שינויים במערך זה ואת הצורך במינוי רושמי נישואין נוספים - בהתחשב בשיקולי יעילות וחיסכון מחד גיסא, ובמתן שירות נאות לציבור מאידך גיסא. כמו כן, על המשרד להסדיר בהנחיות ברורות את שיתוף הפעולה בין המועצות במקרים שבהם הליך הרישום לנישואין אינו מתבצע רק במועצה דתית אחת.

4. **חקירת בני הזוג לצורך קביעת מעמדם**: נוהל רישום נישואין קובע כללים המאפשרים לרושמי הנישואין לבדוק את מעמדם של המבקשים להירשם לנישואין - הן מבחינת יהדותם, והן מבחינת מעמדם האישי והמשפחתי. ככלל, נקבע כי בני זוג המבקשים להירשם לנישואין יופיעו בפני רושם הנישואין לא יותר משלושה חודשים לפני מועד החתונה ולכל הפחות 45 ימים לפני מועדה, זאת כדי לאפשר לו לבצע את הבדיקה בדבר כשירותם להינשא כדמו"י.

(א) על פי הנוהל, במסגרת איסוף המידע על מצבם האישי של בני הזוג הם נדרשים להציג בפני רושם הנישואין את הכתובה ואת תעודת הנישואין של הוריהם, ככל שהדבר אפשרי בנסיבות העניין. ממסמכים אלה ניתן בדרך כלל ללמוד על יהדותם של ההורים.

כ-50% מהמועצות הדתיות השיבו בשאלונים כי הן דורשות רק אחד מהמסמכים האמורים, ו-9% מהן השיבו כי הן גם דורשות שלפחות אחד ההורים של בני הזוג יופיע בפני רושם הנישואין. מכאן עולה שמספר בלתי מבוטל של מועצות דתיות אינן נוהגות לפי הוראות הנוהל.

(ב) על פי הנוהל, בן זוג שנרשם לנישואין שלא במקום מגוריו נדרש להמציא מרושם הנישואין במקום מגוריו תעודת רווקות; רושם הנישואין הוא שמנפיק את תעודת הרווקות לאחר שהמבקש מצהיר בכתב על מעמדו האישי ומביא עדים שיעידו על זהותו ועל נכונות הפרטים שבהצהרתו; רושם הנישואין נדרש לחקור בקפידה את העדים, כל אחד בנפרד, כדי להבטיח שהם אכן מכירים את בני הזוג הנרשמים. על המבקש לשלם סכום של 135 ש"ח לשם הוצאת תעודת הרווקות.

נמצא כי אחדות מן המועצות הדתיות והלשכות הפרטיות שנבדקו לא דרשו תעודות רווקות ממועמדים שלא התגוררו בתחומיהן, בניגוד לנדרש בנוהל, והסתפקו בהחתמת שני עדים על הצהרה בדבר מעמדם האישי.

העובדה שלא כל המועצות הדתיות מקפידות על קיום הוראות הנוהל אינה תקינה ופוגעת בערך השוויון, שכן מועמדים שאינם נדרשים להציג תעודת רווקות פטורים מפגישה עם רושם הנישואין במקום מגוריהם ומתשלום של 135 ש"ח תמורת הנפקתה. על המשרד לאכוף אפוא על המועצות הדתיות והלשכות הפרטיות את הדרישה להנפיק תעודות רווקות, ולהבטיח שיפעלו בהתאם להוראות ובאורח שווה בעניין זה. כן על הרה"ר ועל המשרד לבחון אם יש מקום לשנות את הליך קבלת תעודת הרווקות, באופן שיקל על הציבור.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012 כי במהלך השנה האחרונה הוא שוקד על גיבוש נהלים חדשים להסדרת הליך הרישום לנישואין. לאחר קבלת משוב, ותיקון הנהלים בהתאם, יפעל המשרד להטמעתם במועצות הדתיות ולאכיפתם באמצעות בקרות יזומות.

(ג) **מסמכי הרישום**: על פי הנוהל, רושם הנישואין הוא האחראי לפתוח תיק במועצה הדתית לכל זוג הנרשם לנישואין. בתיק מרוכזים המסמכים האישיים הנוגעים למעמד בני הזוג, ובכלל זה עותק מתעודת הנישואין. יצוין כי לפי התקנות וההנחיות לביעור ולשמירה של מסמכים במשרדי ממשלה ויחידות סמך, שפרסם גנזך המדינה, על המועצות הדתיות לשמור לצמיתות תיקי נישואין, תעודות נישואין ותעודות רווקות.

תעודת הנישואין היא מסמך חיוני ובעל משמעות המעיד על סטטוס. העובדה שגם לאחר שנים רבות, כשמגיע זמנם של ילדי בני הזוג להינשא, עדיין יש בה צורך, מעניקה משנה חשיבות לשמירתה ולאפשרות לאתרה בעתיד.

התברר כי תיקי הנישואין, המכילים כאמור גם את תעודות הנישואין, נשמרים בארכיב של המועצה הדתית, או בארכיב אזורי, או באחד החדרים במחלקת הנישואין במועצה הדתית - ואין להם כל גיבוי. בפועל, מסמכים אלה חשופים לסכנות התכלות בשל רטיבות, מים או שרפה - כפי שקרה בשנת 2005 בבית הדין הרבני בתל אביב שבו נשרפו אלפי תיקים, וכפי שקרה גם באחת המועצות הדתיות שארכיבה עלה באש, ובכלל זה תעודות הנישואין שנשמרו בו.

מן הראוי שהמשרד יפעל לגבות את המסמכים בתיקי הנישואין באמצעות סריקתם למחשב ושמירתם במדיה מגנטית. הדבר יקל על בני זוג שנדרשים לאתר מסמכים (כתובה ותעודת נישואין) של הוריהם לאחר שנים רבות, ויאפשר שיתוף פעולה יעיל בין המועצות הדתיות השונות לאיתור המסמכים הממוחשבים.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012 כי התקשר עם חברה חיצונית לסריקת כל תעודות הנישואין שנשמרו במאגרים השונים. עוד הוסיף כי עם הפעלת תכנית האב למחשוב המועצות הדתיות (שעתידה להסתיים בשלהי שנת 2013), יועברו כל תיקי הנישואין לניהול ממוחשב.

(ד) על פי הנוהל, מחלקות הנישואין במועצות הדתיות נדרשות להעביר את פרטיהם האישיים של בני הזוג למחלקת נישואין ורבנות שבמשרד (להלן - מחלקת נישואין במשרד), כדי שזו תבדוק את מעמדם האישי במרשם האוכלוסין ואם שמם מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין (ראו להלן, בפרק "ניהול רשימת מעוכבי הנישואין"). תכלית הבדיקה היא לקבוע את כשירותם של בני הזוג להינשא כדמו"י - כדי למנוע את ההשלכות ההלכתיות, את הפגיעה בכבוד האדם ואת עגמת הנפש העלולות להיגרם לבני הזוג ולילדיהם - אם יתברר כי נישואיהם לא תאמו את הכללים. מכאן שיש להקפיד על ביצוע הבדיקה ועל כך שהמידע יתקבל לפני קיום החתונה.

מהתשובות לשאלונים ומבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי ישנן מועצות דתיות שלא מעבירות את רשימת המועמדים לבדיקה במחלקת נישואין במשרד, או מעבירות אותה רק לעתים. לשם דוגמה: המועצה הדתית בבאר יעקב השיבה כי עד לפני חודשים מספר לא נדרשה לעשות כן; המועצה הדתית בשדה יעקב השיבה כי אינה עושה כן זה 20 שנה, לפי הנחיה שקיבלה לטענתה מהרב הראשי לישראל דאז; המועצה הדתית בבית שמש פונה למחלקה רק כאשר לאחד מבני הזוג אין תעודת נישואין של ההורים; שתי מועצות דתיות אחרות, במטה בנימין ובנתניה, לא עשו כן, ורק במהלך הביקורת החלה המועצה הדתית במטה בנימין למלא אחר ההוראה ואף העבירה את שמותיהם של זוגות לבדיקה בדיעבד. בעקבות הבירור שעשתה לגבי הזוגות שכבר נישאו כדמו"י, נמצא כי אחד מהם מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין והוא נדרש לבירורים נוספים לאחר נישואיו כדי להסירו מהרשימה. מאחר שהמועצה לא שלחה את הרשימה למחלקת נישואין במשרד לפני חתונת בני הזוג, לא הייתה דרך לדעת על העיכוב ולטפל בו מבעוד מועד. היו גם מקרים שבהם רשימת המועמדים לנישואין הגיעה לבדיקה במחלקה במשרד רק לאחר שבני הזוג כבר נישאו, וסביר להניח שבידי רושם הנישואין לא היה מצוי המידע הנדרש לפני שנערכו הנישואין. יצוין כי הוראות הנוהל לא מפרטות את אופן העברת רשימת השמות לבדיקה ובאיזה שלב בתהליך הרישום יש להעבירן.

המועצה הדתית במטה בנימין ציינה בתשובתה מפברואר 2012 כי היא נהגה לשלוח את רשימות המועמדים לבדיקה כדבר שבשיגרה עד לפני כמה שנים, ולאחר שנים רבות בהן ששמם של המועמדים לנישואין ששלחה לבדיקה לא הופיע ברשימת מעוכבי הנישואין, היא חדלה ממנהגה זה.

הועלה גם כי מחלקת נישואין במשרד לא נהגה לבצע מעקב אחר המועצות הדתיות שלא העבירו אליה את רשימות המועמדים לצורך הבדיקות האמורות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לאכוף על כלל המועצות הדתיות את ביצוע הוראות הנוהל, המחייבות לבדוק אם שמם של המועמדים לנישואין מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין. כמו כן, על המשרד לרענן ולחדד את הוראות הנוהל, ובכלל זה עליו לקבוע את המועד שבו יש להעביר את השמות לבדיקה, כדי שיהיה אפשר לטפל בעניינם של בני הזוג לפני הנישואין. כדי לייעל הליך זה, על המשרד לזרז ולקדם את הקמת המערכת הממוחשבת ואת הממשק בינו לבין המועצות הדתיות.

בתשובתו מינואר 2012 ציין המשרד כי עם תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה, הוא הנחה את המועצות הדתיות לפעול בהתאם להוראות הנוהל בנושא, והמועצות שפנה אליהן החלו להעביר לבדיקתו את שמות המבקשים להינשא. עוד ציין המשרד כי משתופעל תכנית האב למחשוב, לא יהיה אפשר להמשיך בהליך הרישום טרם העברת שמות בני הזוג לבדיקתו. בתשובתו מספטמבר 2012 הוא הוסיף כי החל ממאי 2012 מחלקת נישואין במשרד מנהלת מעקב מסודר אחר כל המועצות הדתיות בנוגע להעברת רשימות המועמדים לבדיקה. עוד הוסיף המשרד כי מועצה שלא תפעל בהתאם, לא תקבל תעודות נישואין.

(ה) בנוהל נקבע כי גר או גיורת יידרשו להביא לרושם הנישואין תעודת גיור מבית הדין הרבני או מבית דין שהוסמך בארץ על ידי הרה"ר. תעודת גיור אחרת תוכר רק אם ניתן לה אישור מבית הדין הרבני או מבית דין שהוסמך על ידי הרה"ר.

(1) מהתשובות לשאלונים עולה כי יש מועצות דתיות שאינן מסתפקות בכך ומערימות קשיים על המתגיירים: תשע מהן השיבו כי אינן מוכנות לרשום לנישואין גרים, גם אם אלה הציגו תעודת גיור כנדרש בנוהל. תשע מועצות דתיות אחרות השיבו כי ינהגו באופן אחר ממה שנקבע בנוהל - למשל, הן יפנו את המועמד לרבנות אחרת או לרב הראשי של העיר.

(2) בשנת 2010 הוגשה עתירה לבג"ץ[11] כנגד הרה"ר וכנגד ארבעה רבנים רושמי נישואין, שעניינה סירובם של רבנים אלה לרשום לנישואין בני זוג שעברו הליך גיור ממלכתי. בתשובת הרה"ר לעתירה נאמר, כי כדי לפתור בעיות מסוג זה הוחלט בישיבת מועצת הרה"ר מאוגוסט 2010 למנות ארבעה רבנים, המכהנים כרושמי נישואין במחוזותיהם וכדיינים בבתי הדין המיוחדים לגיור, כרושמי נישואין לבני זוג שעברו גיור ממלכתי.

ביולי 2011, בעקבות העתירה, נקבע נוהל חדש ולפיו במקרה שבו הרב רושם הנישואין מסרב על פי מדיניותו להכיר בגיור, תקלוט מחלקת הנישואין במועצה הדתית את בקשת בני הזוג להירשם לנישואין. אחד מארבעת הרבנים שהוסמכו לטפל בנושא, כאמור לעיל, ייתן אישור למחלקת הנישואין להמשיך בתהליך הרישום ובסופו יחתום על תעודת הנישואין של בני הזוג, בכפוף להוראות הנוהל. הנוהל החדש הופץ בקרב חלק מהמועצות הדתיות.

כאמור לעיל, ישנן מועצות דתיות שעדיין אינן מסתפקות בתעודת גיור כנדרש בנוהל. לפיכך על המשרד להפיץ את הנוהל החדש בנושא רישום גרים לנישואין בקרב כלל המועצות הדתיות ולדאוג להטמעתו.

(ו) על פי נוהל רישום נישואין, אין לרשום לנישואין אישה הרה או מיניקה בלא היתר מבית דין מוסמך בארץ, אפילו אם בן הזוג המיועד מצהיר שהרתה ממנו.

---

11 בג"ץ 2532/10 **מכון עתים ואח' נגד הרבנות הראשית לישראל ואח'** (לא פורסם).

נמצא כי שתיים מבין 10 המועצות הדתיות שנבדקו - בירושלים ובתל אביב - נהגו שלא להפנות את בני הזוג לבית דין רבני כנדרש, אלא החתימו את בני הזוג על הצהרת אבהות שהן ניסחו.

המועצה הדתית בתל אביב הסבירה בתשובתה מינואר 2012 כי לבני הזוג ניתנת אפשרות בחירה: להצהיר בבית הדין או במועצה הדתית עצמה, זאת כדי שלא ייאלצו להפסיד זמן ולהגיע לבית הדין. המועצה הדתית בירושלים הסבירה כי הנוהג מבוסס על הנחיית רבני העיר שכיהנו בעבר, אשר שימשו גם אבות בתי הדין הרבניים ולכן ערכו את ההצהרה הנדרשת בלשכתם. עם זאת השיבה המועצה הדתית בירושלים כי הערת הביקורת מקובלת עליה. המשרד מסר בתשובתו כי יפעל לרענון הנהלים בנושא בקרב כל המועצות הדתיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לאכוף על המועצות הדתיות את הוראות הנוהל.

(ז) לפי הנוהל, על רושם הנישואין לפרסם את שמותיהם של בני הזוג ואת מקום מגוריהם - לפחות בעיתון אחד בשפה העברית שתפוצתו היא הרחבה ביותר בנסיבות העניין. זאת כדי ליידע את הציבור בדבר נישואיהם של בני הזוג, ולאפשר לאנשים שיש להם מידע על מעמדם האישי או על יהדותם, או כל מידע משמעותי אחר, לדווח עליו למועצה הדתית. יצוין כי הפרסום בעיתון כרוך בעלויות.

(1) מהתשובות לשאלונים עולה כי 95% מהמועצות הדתיות לא קיבלו כל מידע בעקבות הפרסום בעיתונים, והיתר השיבו כי קיבלו מידע כזה במקרים בודדים בלבד. יוצא לכאורה כי מטרת הפרסום לא הושגה, כיוון שמידע בעל חשיבות לא הגיע לרושמי הנישואין. כך לדוגמה ציין אחד מרושמי הנישואין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אף שפרסם את דבר נישואיהם של בני זוג בעיתון, רק כמה שנים לאחר מכן נודע לו ממקור אחר כי האישה היא אחות גרושתו של הבעל (שעודנה בחיים), דבר שאסור לפי ההלכה.

(2) התברר כי בכל 10 המועצות הדתיות שנבדקו, הנוהג הרווח הוא לפרסם בעיתונים של מגזרים דתיים וחרדיים בלבד, ואילו בפועל הפרסום מתייחס לזוגות מכל המגזרים וקיימת סבירות גבוהה שרבים מהזוגות אינם מוכרים לאוכלוסיות הדתיות והחרדיות.

המשרד ציין בתשובתו כי מיעוט פניות הציבור בעקבות פרסום שמות המבקשים להינשא נובע לדעתו מהעובדה שהשמות מתפרסמים בעיתון לאחר בדיקות מקדמיות שנערכות לגבי מעמדם האישי במהלך הרישום לנישואין. המועצה הדתית בירושלים מסרה כי לדעתה אין בפרסום זה כל תועלת, בין היתר כיוון שהוא חד-פעמי, ולא בטוח שבעלי המידע יקראו את העיתון ביום הפרסום. היא הוסיפה כי הקמת רשת תקשורת בין המועצות הדתיות תהיה חסכונית, יעילה ואפקטיבית יותר. גם רושם הנישואין של המועצה הדתית בשדה יעקב ציין כי הוא מכהן כרושם נישואין כ-36 שנים ויכול לומר בוודאות שהפרסום בעיתון לא נושא פירות.

לנוכח תשובותיהן של המועצות הדתיות, על הרה"ר ועל המשרד לבחון את החובה לפרסם בעיתון את שמות המועמדים לנישואין, ואת אופן יישומה, שכן הרוב המוחלט של המועצות הדתיות השיבו כי הפרסום אינו ממלא את ייעודו ומופיע בעיתונים המופצים רק בקרב חלק מהאוכלוסייה. על הגורמים האחראים לבחון דרכים אחרות לפרסום דבר הנישואין ולהשגת המידע הדרוש, בד בבד עם חיסכון בהוצאות הפרסום בעיתונות.

המשרד ציין בתשובתו כי ישקול אפשרות לפרסם את שמות המועמדים לנישואין ברשת האינטרנט, על מנת לצמצם את עלויות הפרסום ולהגביר את נגישות המידע לציבור הרחב.

(ח) המשרד מנפיק חמישה העתקים מכל תעודת נישואין, שנשלחים אל המועצות הדתיות לפי דרישתן. לאחר החתונה, המועצה הדתית ממלאת את פרטי הזוג בתעודת הנישואין ובהעתקים. שניים מן ההעתקים נותרים בידי בני הזוג, אחד נשאר במועצה הדתית, שניים נשלחים אל המשרד והאחד נשלח על ידי המשרד אל רשות האוכלוסין. בנוהל נקבע כי אם תעודת הנישואין המקורית נפסלה מסיבה כלשהי (למשל נפגמה), על רושם הנישואין לציין על גבי התעודה באופן ברור שהיא מבוטלת, להמציא את ארבעת ההעתקים הראשונים של התעודה (שטרם מולאו בפרטים) למשרד והעתק אחד להשאיר במועצה הדתית. במצב כזה, שבו ההעתקים ומספרן הסידורי של התעודות הפסולות מצויים במחלקת נישואין במשרד, ניתן לדעת בוודאות כי התעודות אכן נפסלו ולא נעשה בהן שימוש אחר, כמו למשל העברתן למי שאינו כשיר להינשא כדמו"י או למי שנישא בנישואין פרטיים (ראו להלן בפרק "היבטים בעריכת חופה וקידושין").

מהתשובות לשאלונים עולה כי כ-70% מהמועצות הדתיות נוהגות לפי נוהל רישום נישואין, ואילו כל היתר נוהגות בדרכים אחרות ואינן מעבירות את התעודות הפסולות למחלקת נישואין במשרד, כמפורט: 11% השיבו כי במקרה שתעודת הנישואין נפגמה, הן מצלמות עותק תקין; 9% השיבו כי הן מבטלות את התעודה הפגומה ושומרות אותה אצלן; 10% השיבו כי הן משליכות לפח את התעודה שנפגמה ומוסרות לבני הזוג תעודה חדשה; ויתר המועצות השיבו כי הן פועלות בדרכים אחרות, למשל נוהגות לגרוס את התעודות הפגומות ואת העתקיהן.

לעניין אי-ההקפדה על מילוי הוראות הנוהל בנושאים השונים שהועלו, מסר המשרד בתשובתו כי במהלך השנה האחרונה הוא שוקד על גיבוש נהלים המסדירים את הליך הרישום לנישואין - באמצעות ועדה שהקים לשם אישור נוהלי נישואין ובשיתוף חברה חיצונית. לאחר קביעת הנהלים החדשים יפעל המשרד להטמעתם ולאכיפתם בכלל המועצות הדתיות.

5. **הסדרת הנהלים והמידע:** (א) נוהל רישום נישואין עודכן כאמור לפני תשע שנים, בשנת 2003. במאי 2007 גיבשה ועדת הנישואין הארצית של מועצת הרה"ר הנחיות חדשות ומעודכנות למועצות הדתיות בדבר הליך הרישום לנישואין בישראל. ההנחיות החדשות מובילות לרפורמה, והן כוללות שינויים מהותיים בהוראות הנוהל הקיים, בעיקר במה שנוגע לפישוט ההליך, בין היתר בנושאים האלה: ביטול הצורך בתעודת רווקות, ביטול הצורך בפרסום דבר הנישואין בעיתון, קבלת עדות נשים למעמד אישי, הצהרת אבהות על ידי הרב המקומי וללא צורך בהפניה לבית הדין. שינויים אלה נדרשו כדי להתמודד עם שאלות רבות שהתעוררו במהלך השנים, וכדי לתת פתרונות לבעיות השונות בתחום זה. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, לא אושרו ההנחיות החדשות במועצת הרה"ר ולא פורסמו בקרב רושמי הנישואין ובקרב הציבור הרחב, וממילא לא פועלים לפיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, משגיבשה ועדת הנישואין שברה"ר הצעה להנחיות חדשות המובילות לרפורמה בנושא הרישום לנישואין, היה על הרה"ר לסיים את טיפולה בנושא. כמו כן על המשרד לשקול השתלמויות לעובדי המועצות הדתיות, כדי לשפר את מיומנותם המקצועית ולהביא לשיפור איכות השירות הניתן לאזרח.

בתשובתה הודיעה הרה"ר כי תפעל, יחד עם הגורמים הרלוונטיים, להסדרת הנושא ולפרסום ההנחיות החדשות. המשרד מסר בתשובתו כי הקים ועדה לאישור נוהלי נישואין, שאישרה נהלים חדשים, והם הועברו לטיפולה של הלשכה המשפטית במשרד. עוד מסר כי עם סיום הטיפול של הלשכה המשפטית יועברו הנהלים לביצוע פיילוט והטמעה בכמה מועצות דתיות, ולאחר ביצוע ההתאמות הנדרשות יופצו הנהלים באופן סדור לכלל המועצות הדתיות בארץ. בנוגע לקיום ימי

השתלמות, הוסיף המשרד בתשובתו מספטמבר 2012 כי בתכנית העבודה לשנת 2013 מתוכננת השתלמות לרושמי נישואין.

(ב) התשתית הנורמטיבית שלפיה נערך הליך הרישום לנישואין מושתתת על הוראות והנחיות רבות, ובהן חוקי המדינה המפנים לדין הדתי, הנחיות והוראות של הרה"ר, נהלים והנחיות של המשרד והנחיות של הנהלת בתי הדין הרבניים.

נמצא כי למרות ריבוי ההוראות והנהלים שנקבעו בידי הגורמים השונים, הם לא רוכזו לכלל מסמך אחיד ומחייב. על המשרד והרה"ר להכין תדריך נישואין שיאגד בתוכו את כל המסד הנורמטיבי שעליו מבוסס הליך הרישום לנישואין. באופן זה כל המידע הדרוש יעמוד לנגד עיניהם של נותני השירות כל אימת שיזדקקו לו. משרד מבקר המדינה מעיר גם כי גיבוש התדריך בקובץ ממוחשב עשוי לסייע בהטמעת הנהלים של הליך הרישום לנישואין, המופעל בידי יותר מ-150 מועצות דתיות. קובץ כזה אף עשוי לשמש בסיס להדרכה עבור עובדי המועצות הדתיות.

המשרד הודיע בתשובתו מספטמבר 2012, כי הוא הכין מסמך המאגד את כלל הנהלים שבאחריותו בתחום הנישואין, ולאחר קבלת אישור הגורמים המוסמכים הוא יופץ לכלל המועצות הדתיות.

✶

התכלית של הוראות נוהל רישום נישואין היא כדלקמן: לדאוג שיישמרו הכללים ההלכתיים המבטיחים את תקינות ותקפות הנישואין, לשמור על אחידות ועל שוויון ביחס לכלל הזוגות הנרשמים לנישואין במועצות הדתיות בכל רחבי הארץ, ולייעל את הליך הרישום לנישואין. מהממצאים עולה כי לא כל המועצות הדתיות מקפידות על יישום סדרי המינהל הכרוכים בפתיחת תיק נישואין. עובדה זו עלולה לפגוע בתוקף הנישואין, והיא אף פוגעת בעקרון השוויון בין הנרשמים לנישואין במועצות הדתיות השונות.

על הרה"ר ועל המשרד לדאוג לקיומן ואכיפתן של הוראות הנוהל, ובמקביל לבחון ביסודיות אם יש מקום לערוך בו שינויים ולוודא שהנחיות נחוצות ומעודכנות מיושמות במלואן על ידי כלל המועצות הדתיות. על הגורמים האמורים להסדיר את הנושא לאלתר - תוך התמקדות בשמירה על השוויון בין הנרשמים לנישואין בכל רחבי הארץ, בשיפור השירות לציבור ובפישוט ההליך בלי לפגוע בכשרות הנישואין. ריכוז ועדכון כל ההוראות השונות, מחשוב של כלל המערכות הקשורות לרישום הנישואין ותקשורת נאותה ביניהן יתרמו אף הם לשיפור האמינות של הליך הרישום לנישואין, לייעולו ולפישוטו.

בירור יהדות לצורך נישואין

באפריל 2010 נכנסו לתוקפן הנחיות חדשות - הנחיות בירור יהדות, התש"ע-2010, שקבעו חבר דייני בית הדין הרבני הגדול ומועצת הרבנות הראשית לישראל, ופורסמו בחוזר מנכ"ל המשרד[12] (להלן - ההנחיות החדשות). ההנחיות החדשות מפרטות את ההליך לבירור יהדות לצורך נישואין ואת ההליך לבירור יהדות אגב גירושין. ההנחיות האלה מחליפות את ההוראות שהיו תקפות עד אז, והשינוי המהותי מתייחס לשאלה מי מחויב בבירור יהדות: בהוראות הקודמות חויב עולה חדש שעלה ארצה לאחר 1990 באישור יהדות, ואילו בהנחיות החדשות נקבע כי הצורך בהצגת אישור יהדות חל על מועמדים להירשם לנישואין שלא נמנים עם אחד מאלה: אדם שהוריו נישאו בישראל באמצעות רב רושם נישואין; אדם שהוריו נישאו בחו"ל באמצעות רב שמוכר על ידי הרה"ר לעניין נישואין; אדם שלקרובו מצד האם בדרגה ראשונה יש תעודת נישואין שנתן רושם נישואין על סמך פסק דין של בית הדין הרבני או על סמך בירור יהדות. עם זאת, רושם הנישואין רשאי להפנות את המועמד לנישואין לבירור יהדות גם אם הוא עומד בתנאים האמורים. תהליך הבירור כולל פתיחת תיק בבית דין רבני, העברת התיק והמסמכים לחוקר מומחה לבירור יהדות המועסק בבית הדין (להלן - מברר יהדות) לשם קבלת חוות דעתו (להלן גם - חוו"ד), וקבלת החלטה של דיין בבית הדין (להלן גם - ביה"ד) בנוגע ליהדותו של המועמד.

1. משך זמן הטיפול בבירור יהדות משליך ישירות על הרישום לנישואין. כאמור לפי נוהל רישום נישואין, על המבקשים להירשם להופיע בפני רושם הנישואין לכל הפחות 45 ימים לפני מועד החתונה ולא יותר משלושה חודשים לפני מועדה. אם החתונה לא נערכה בחלוף שלושה חודשים ממועד ההרשמה יש לבטל את ההרשמה, אלא אם כן ביקשו בני הזוג להאריך להם את מועד עריכת הנישואין לתקופה נוספת. ההנחיות החדשות מורות כי הדיון בבירור יהדות ייעשה במהלך ישיבה אחת של בית הדין הרבני, במידת האפשר.

על פי נתונים שהתקבלו מבתי הדין הרבניים, במהלך החודשים ינואר 2010 עד ספטמבר 2011 הוגשו לבתי הדין ברחבי הארץ 2,907 בקשות לבירור יהדות שכל שלבי הטיפול בהן תועדו במערכת הממוחשבת של בתי הדין. בטבלה שלהלן רוכזו נתונים על פרק הזמן הממוצע שארך כל שלב של הטיפול בבקשות לבירור יהדות, ומספר הימים המרבי של משך הטיפול בכל שלב:

סוג ההחלטה	מס' התיקים	מס' הימים שחלפו					
		מפתיחת התיק עד החלטת ביה"ד		מפתיחת התיק עד מתן חוו"ד מברר היהדות		ממתן חוו"ד מברר היהדות עד החלטת ביה"ד*	
		בממוצע	מס' ימים מרבי	בממוצע	מס' ימים מרבי	בממוצע	מס' ימים מרבי
מתן אישור יהדות	2,532	41	571	32	502	9	308
החלטה אחרת**	249	134	581	64	495	70	396
התקבלה חוו"ד מברר היהדות וטרם התקבלה החלטת ביה"ד*	126	-	-	45	592	54	458

* במקרים שבהם טרם התקבלה החלטה בוצע החישוב ממועד קבלת חוו"ד של מברר היהדות עד 5.10.11 - המועד שבו התקבלו הנתונים במשרד מבקר המדינה.

** כגון דחיית בקשה, הפניה לגורם חיצוני, השלמת פרטים, סגירת תיק ומתן הוראות.

12 חוזר מנכ"ל עב/1, דצמבר 2011.

(א) כאמור, בני זוג יכולים לפתוח תיק נישואין במועצה הדתית, לכל היותר 90 יום טרם מועד חופתם, גם במקרה שבו מי מהם נדרש להליך של בירור יהדות. מהנתונים בטבלה עולה כי היו מקרים שבהם חלפו יותר מ-90 יום ממועד פתיחת התיק ועד מועד מתן החלטת בית הדין שאישרה את יהדות המבקשים. מצב זה עלול למנוע מבני זוג שנרשמו מבעוד מועד להינשא במועד המקורי שקבעו. לגבי ההחלטות האחרות, חלפו 134 ימים בממוצע עד מועד מתן החלטת בית הדין.

כך לדוגמה, בנובמבר 2010 פנה לאחד מבתי הדין הרבניים נרשם לנישואין שפתח תיק באפריל 2010, בעניין עיכוב שחל בבירור יהדותו. בדיקת בית הדין העלתה כי המסמכים שהגיש הועברו לטיפולו של מברר יהדות כשישה חודשים קודם לכן, אך המברר הודיע כי אינו מטפל בתיק. בסופו של דבר, לאחר בדיקת התיק בלשכת הקשר ("נתיב"), ניתנה חוות דעתו של מברר היהדות במרץ 2011, כשנה לאחר פתיחת התיק. התיק נסגר בספטמבר 2011.

לנוכח הוראות נוהל רישום נישואין, המגבילות את תוקף בקשת הרישום לנישואין ל-90 יום בלבד, ולאור העובדה שבירור יהדות עלול להימשך פרק זמן ארוך מזה שנקבע בנוהל, בשל בדיקות נחוצות על ידי גורמים חיצוניים לבית הדין, על הנהלת בתי הדין הרבניים לפעול לקיצור תקופת הטיפול בבקשות לבירור יהדות. כמו כן, על הרה"ר לבחון את מגבלת מועדי הרישום ולשקול לאפשר יתר גמישות כשהדבר נדרש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 ציין מנהל בתי הדין הרבניים, כי בשנת 2011 עמד ממוצע זמן הטיפול בבקשות לבירור יהדות שבהן התקבלה החלטה (בלי לכלול את הבקשות שבהן טרם התקבלה החלטה) על 31.6 ימים.

(ב) בדיקה של משרד מבקר המדינה, שהתייחסה לתקופה שחלה מינואר 2009, העלתה כי ישנם 51 תיקים לבירור יהדות שנפתחו ממועד זה ועד ספטמבר 2011 שטרם התקבלה לגביהם חוות דעת של מברר יהדות, וממילא טרם התקבלה החלטת בית הדין הרבני בעניינם. מספר הימים הממוצע שחלף ממועד פתיחת התיקים הללו ועד ל-5.10.11 (המועד שבו התקבלו הנתונים במשרד מבקר המדינה) עומד על 498 ימים, דהיינו קרוב לשנה וחצי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הנהלת בתי הדין למפות את כלל התיקים לבירור יהדות הנמצאים במערכת, ובכללם התיקים שמשך הטיפול בהם היה ממושך והתיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים, לבחון את הסיבות להתמשכות התהליך ולהכריע בעניינם. כמו כן, על הנהלת בתי הדין לקבוע משך זמן מרבי לטיפול בבירורי יהדות ולקבוע כללים לסגירת תיקים שאינם פעילים.

2. בהנחיות החדשות נקבע כי רושם נישואין לא יאשר עריכת חו"ק לנרשם שנדרש להציג אישור יהדות, אלא אם יש בידו פסק דין של בית דין רבני המאשר את יהדותו. ברחבי הארץ פועלים 11 בתי דין רבניים אזוריים, ולרשותם עומדים ארבעה חוקרים מומחים לבירור יהדות, שהם עובדי הנהלת בתי הדין הרבניים. מבררי היהדות מגיעים, כל אחד בתורו, לאחד מבתי הדין הרבניים בכל יום, ובודקים את התיקים הפתוחים הנוגעים לבירורי יהדות.

(א) משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלונים אם המועצות הדתיות פועלות על פי ההנחיות החדשות, המחייבות עריכת בירור יהדות באמצעות בתי הדין הרבניים. מתשובותיהן של המועצות הדתיות לשאלונים עולה כי 20 מהן (כ-17%) מפנות את בירורי היהדות לעמותה פרטית שנותנת להן המלצה בדבר יהדותם של הפונים. את העמותה, שכבר שנים רבות עוסקת בבירורי יהדות, הקים אחד הרבנים שעד לעזיבתו עבד בהנהלת בתי הדין הרבניים כמברר יהדות. מתוך 20 המועצות הדתיות העושות שימוש בשירותי העמותה, 10 השיבו כי הן תמיד שולחות לעמותה ו-10 השיבו כי רק לעתים הן מפנות אליה. יצוין כי המועצות הדתיות המשתמשות בשירותי העמותה לא מעבירות את התיקים לבחינה ולהחלטה של דיינים בבתי הדין כנדרש בהנחיות החדשות.

מועצת הרה"ר מודעת למקרים שבהם בירור היהדות וקבלת החלטה בדבר יהדות הפונים נעשים באמצעות העמותה הפרטית ולא בבתי הדין הרבניים. היא דנה בכך ביוני 2008 וקבעה כי הליך בירור היהדות צריך להיעשות אך ורק באמצעות בתי הדין, ולא באמצעות עמותות פרטיות שפועלות באופן עצמאי. אולם חלק מהמועצות הדתיות ממשיכות להשתמש בשירותי העמותה הפרטית.

שני רבני עיר בשתי מועצות דתיות הסבירו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי הם משתמשים בשירותי העמותה הפרטית בעקבות מקרים מסוימים בעבר שבהם התבררו ממצאי בית הדין כלא מדויקים. אחד הרבנים הוסיף כי בעניין זה הוא פועל "על פי צו מצפונו".

המועצה הדתית בתל אביב, המשתמשת בשירותי העמותה הפרטית, ציינה בתשובתה כי השירות לאזרח הוא אשר עומד לנגד עיניה ולכן היא מסתייעת גם במומחי העמותה, כדי לחסוך זמן לאזרחים מבקשי השירות. היא הוסיפה כי המלצתו של מברר היהדות נבחנת על ידי מנהל מחלקת הנישואין במועצה, ואם הוא סבור כי יש צורך בהשלמת פרטים התיק מועבר לבית הדין.

(ב) התברר כי במשך שנים רבות המועצה הדתית בנתניה מעסיקה רב שתפקידו בירור יהדותם של מועמדים לנישואין, וההחלטה הסופית בדבר יהדותם מתקבלת בתיאום עם רב העיר, ללא מעורבות של בית הדין הרבני.

בתשובתה מיולי 2012 מסרה המועצה הדתית בנתניה כי בשנת 1989 קלטה העיר נתניה רבבות עולים והמועצה הדתית הקימה מחלקה לבירור יהדות. כיום מדובר בפניות בודדות בחודש.

משרד מבקר המדינה מעיר לרה"ר ולמשרד, כי חרף העובדה שישנן מועצות דתיות הפועלות בניגוד להנחיות הרה"ר ומבררות את יהדות המועמדים לנישואין בעצמן או באמצעות עמותה פרטית - ולא באמצעות בתי הדין הרבניים שהוסמכו לכך - הם לא פעלו לאכיפת ההנחיות על המועצות הדתיות.

המשרד מסר בתשובתו כי בדצמבר 2011 התקיימה ישיבה בהשתתפות מנהל בתי הדין הרבניים, נציגי הרה"ר ונציגי המשרד, אשר הוצע בה לאפשר לעמותות פרטיות לברר את יהדותם של המועמדים להינשא וכי מאז הגופים האמורים פועלים לקידום הצעה זו. עוד ציין המשרד כי עד להסדרת הנושא יפעלו המועצות הדתיות מול בתי הדין הרבניים בלבד. הרה"ר הוסיפה בתשובתה מינואר 2012 כי הפנייה לעמותות הפרטיות תתבצע אך ורק על ידי בית הדין ולא על ידי המועצות הדתיות.

3. בהנחיות החדשות נקבע כי מנהל בתי הדין הרבניים יעמיד לרשות בתי הדין רשימה של מבררי יהדות. הרשימה תכלול גם מבררי יהדות חיצוניים, שאינם עובדי הנהלת בתי הדין הרבניים, אשר

יימצאו מתאימים לשמש חוקרים מומחים לבירור יהדות ושמומחיותם מניחה את דעת בית הדין הרבני. עוד נקבע כי אמות המידה בעניין הכישורים והניסיון המקצועי של מבררי היהדות יגובשו על ידי ועדת דיינים ורבנים, שתמנה מועצת הרה"ר בהסכמת הרבנים הראשיים לישראל שיאשרו אותן.

במרץ 2010 מונתה ועדת הדיינים והרבנים, וביולי אותה שנה היא פרסמה הודעה לציבור המזמינה אותו להגיש לה, עד אוגוסט 2010, הצעות בכתב לאמות מידה המפרטות את הכישורים והניסיון המקצועי שיש לדרוש ממבררי יהדות. להנהלת בתי הדין הוגשו פניות בנושא, אולם עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, טרם נקבעו אמות המידה הרצויות ולכן טרם גובשה רשימת מבררי יהדות חיצוניים, כנדרש בהנחיות החדשות.

בתשובתו מינואר 2012 ציין מנהל בתי הדין הרבניים כי בתחילת ינואר 2012, לאחר סיום הביקורת, כונסה ועדת הדיינים והרבנים בדחיפות וגיבשה טיוטה לאמות המידה הנדרשות, וכי בשלב הבא הוא יפרסם מכרז מסודר ויגבש רשימת מבררי יהדות חיצוניים (תהליך שיימשך כחודש ימים).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד יולי 2012 טרם פורסם המכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמענה של בתי הדין הרבניים בתחום זה לוקה בחסר והם אינם עומדים בעומס, יש לקדם בדחיפות את פרסום המכרז למינוי מבררי יהדות חיצוניים וגיבוש הרשימה. במסגרת זו יוכלו גם העמותות הפרטיות להגיש את מועמדותן ולהסדיר את פעילותן, על מנת שההסתייעות בהן תיעשה בהתאם לאמות המידה שייקבעו בהנחיות החדשות. בתקופת הביניים, אין לאשר פעילות כזאת בניגוד להנחיות.

4. כאמור, עד למועד פרסומן של ההנחיות החדשות ב-2010, רק מועמדים לנישואין שעלו לארץ לאחר שנת 1990 נדרשו לאישור יהדות מבית הדין.

מהתשובות לשאלונים עולה כי 12 מועצות דתיות ממשיכות לברר את יהדות המועמדים לנישואין רק כשמדובר במועמדים שעלו לארץ אחרי 1990. מכאן שמועצות אלה אינן ממלאות אחר ההנחיות החדשות משנת 2010, או שאינן מודעות להן, אף שחלפו כשנתיים מיום שנקבעו.

השירות לציבור

1. **המידע הניתן לציבור הנרשמים**: הליך הרישום לנישואין כולל כמה שלבים, ובמהלכו נדרשים בני הזוג, ובהם גם כאלה ששליטתם בשפה העברית היא חלקית, להמציא מסמכים שונים, לשלם אגרות ולהיפגש עם גורמים שונים במועצה הדתית. כדי להקל על ציבור המבקשים להירשם וכדי למנוע מהם בזבוז זמן ובירוקרטיה מיותרת, חשוב לספק להם טרם התחלת ההליך את המידע הרלוונטי: שלבי הרישום, המסמכים שעליהם להציג, מועדי קבלת הקהל, שמות הרבנים רושמי הנישואין, כתובות משרדי המועצה הדתית ומספרי הטלפון שלהם.

מתשובותיהן של המועצות הדתיות לשאלונים עולה כי 19% מהן לא מספקות כל מידע בכתב על הליך הרישום לנישואין, וכי רובן המוחלט מפיץ דף הסבר או עלון רק בשפה העברית. רק אחדות מהן דאגו לתרגם את המידע לשפות אחרות. רק 59% מהן מפרסמות את המידע ברשת האינטרנט. בקרב מרביתן מענה טלפוני הוא אחד האמצעים למסור מידע על פתיחת תיקי נישואין, בקרב 27% מהן זה הערוץ היחיד. במסגרת הבדיקה מצא משרד מבקר המדינה כי ההמתנה למענה הטלפוני במחלקות הנישואין עלולה להיות ממושכת מאוד (לעתים יותר מ-30 דקות).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על אמצעי הפצת המידע המסורתיים, הכוללים בין היתר פרסום עלוני הסברה ומתן שירות טלפוני, רצוי שהמועצות הדתיות יפיצו את המידע באמצעות רשת האינטרנט המספקת שירות בזמינות גבוהה ומידע רחב, כדי להקל על עצמן ועל ציבור הנרשמים. זאת ועוד, מאחר שבתחום מדינת ישראל מתגוררות אוכלוסיות הדוברות שפות זרות ושליטתן בשפה העברית חלקית, ראוי כי המידע על הליך הרישום יתפרסם גם בשפות שונות, ובעיקר באנגלית, רוסית ואמהרית.

המשרד מסר בתשובתו מספטמבר 2012 כי אתר האינטרנט שלו מציע מידע מקיף בנושאי הרישום לנישואין, ההליך לקבלת תעודת רווקות, עריכת החו"ק ועוד. הוא הוסיף כי יפעל לתרגום ההסברים על הליך הרישום לשפות נוספות, ויפרסם גם אותם באתר האינטרנט שלו. עוד ציין המשרד כי החל ממרץ 2012 הוא מפעיל מוקד טלפוני שנועד לתת מענה לשאלות ולסוגיות של הציבור הרחב גם בתחום הנישואין.

2. **מועדי קבלת קהל**: זמינות השירות לציבור נמדדת בין היתר בכמות ובפריסה של שעות קבלת הקהל על פני ימי השבוע, ובמשך ההמתנה בתור. משרד מבקר המדינה בדק בשאלונים את מועדי קבלת הקהל הפונה להירשם לנישואין במועצות הדתיות ואת אופן זימון בני הזוג, כמפורט להלן:

לצורך הבדיקה חולקו המועצות הדתיות שהיה למשרד מבקר המדינה מידע לגבי שעות קבלת הקהל שלהן לשלוש קבוצות, בהתאם למספר תיקי הנישואין שהן פותחות ותעודות הרווקות שהן מנפיקות בכל שנה (להלן - תיקים), כדלהלן: המועצות הקטנות - עד 100 תיקים בשנה; המועצות הבינוניות - בין 101 ל-300 תיקים בשנה; המועצות הגדולות - יותר מ-300 תיקים בשנה. להלן טבלה המפרטת את הנתונים:

גודל המועצות הדתיות	מספר המועצות בקבוצה	ממוצע שעות קבלת קהל בשבוע, בשעות הבוקר	ממוצע שעות קבלת קהל בשבוע, בשעות אחר הצהריים	מספר המועצות שבהן אין קבלת קהל בשעות אחר הצהריים
קטנות	29	16.5	4.8	17
בינוניות	48	16	3.9	26
גדולות	37	19	4.5	4
סך הכול	**114**			**47**

מנתוני הטבלה עולה בין היתר כי כ-40% מהמועצות הדתיות, מרביתן בינוניות, אינן מקבלות קהל אחר הצהריים. כ-13% מהמועצות הדתיות[13] השיבו כי אין אצלן כלל מועדי קבלת קהל קבועים,

13 8 מועצות קטנות, 5 בינוניות ו-2 גדולות.

וקבלת המבקשים להירשם לנישואין נעשית בתיאום מראש. כמו כן, שתיים מהמועצות שנבדקו דיווחו כי רושם הנישואין מקבל את הנרשמים גם בביתו בשעות הערב.

מאחר שמרבית שעות הקבלה הן בבוקר, רבים מציבור העובדים נאלצים להיעדר מהעבודה לצורך קבלת השירותים. הגבלה זו מונעת מחלק מהציבור לקבל את השירות במועד הנוח לו.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012, כי הוא בוחן כל העת את הדרכים לשיפור השירות הניתן לציבור במועצות הדתיות, וכי אינו סבור שיש צורך לחייב את המועצות הדתיות הקטנות והבינוניות לקבל קהל בשעות אחר הצהריים. עוד ציין המשרד כי באחרונה חתמו המועצות הדתיות על אמנת שירות, שבה התחייבו לשפר את רמת השירות והזמינות לתושבים. עוד עולה מתשובת המשרד מספטמבר 2012, כי במהלך הביקורת הוא ערך מיפוי של שעות קבלת הקהל והיקף תיקי הנישואין בכלל המועצות הדתיות בארץ, ולאחר בחינת הממצאים יקבל החלטות בעניין זה.

יצוין כי בערים הגדולות ובמועצות הדתיות אשר בהן מספר הנרשמים גדול, יש חשיבות רבה לזימון מראש של בני הזוג ולתיאום מועד הגעתם לפתיחת תיק נישואין. כך לדוגמה המועצה הדתית בתל אביב מאפשרת לבני הזוג הנרשמים לקבוע פגישה במועד הנוח להם, כדי לשפר את השירות, לחסוך זמן המתנה ולהעניק יחס אישי לבני הזוג. אולם 89% מהמועצות הדתיות הגדולות השיבו כי הפגישה עם בני הזוג אינה מתואמת מראש.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להקל על הנרשמים לנישואין את התהליך, למנוע מהם הפסד ימי עבודה ולשפר את השירות, מן הראוי כי המועצות הדתיות המקבלות קהל בהיקפים בינוניים וגדולים יבחנו את האפשרות לקבל קהל במחלקות הנישואין גם בשעות אחר הצהריים. במועצות דתיות גדולות, שבהן יש מספר גדול של נרשמים לנישואין, רצוי לאפשר קביעת מועד מראש, וזאת כדי למנוע מבני הזוג ומהעדים המתנה ממושכת בתורים. על המשרד לבחון את סוגיית קבלת הקהל בביתו של רושם הנישואין במקום במועצה הדתית.

מינוי רושמי נישואין ועדכון שמותיהם ברשימה

על פי פקודת הנישואין והגירושין רק רב מורשה לרישום נישואין רשאי לחתום על תעודות נישואין. כאמור, הרה"ר היא המוסמכת ליתן כשירות לרב לכהן כרב רושם נישואין ולמנות רושמי נישואין.

1. **נמצא כי לא קיים נוהל כתוב המגדיר את הליך הבחירה של רב רושם נישואין, ובכלל זה מי רשאי להגיש מועמדות לתפקיד, מהם תנאי הסף, ובאיזה אופן תפורסם המשרה הפנויה בקרב הציבור.**

בתשובתה מינואר 2012 ציינה הרה"ר כי אכן אין נוהל כתוב, אולם קיים נוהג מסודר שלפיו פועלת הרה"ר זה זמן רב. הרה"ר הודיעה כי תפעל לקביעת הנחיות ברורות המבוססות על הנוהג הקיים, על מנת שההליך יהיה ברור, אחיד ושקוף.

2. בדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי בשתי מועצות דתיות מינתה מועצת הרה"ר שני רבנים רושמי נישואין שאבותיהם כיהנו בהן קודם לכן כרושמי נישואין. קיים חשש כי במינויים אלה ניתן משקל לייחוסם של הרבנים.

אחד הרבנים האמורים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 כי הוא מונה כרושם נישואין על ידי הרה"ר - על פי הנהלים הקבועים - לסייע לאביו במלאכתו, לפי בקשת ראש הרשות המקומית והיו"ר הממונה על המועצה הדתית ולאחר פטירת אביו המשיך לכהן בתפקיד. הרב השני ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי הוא מונה על פי הנהלים המקובלים. שני הרבנים שמונו ציינו כי אינם מקבלים שכר בתמורה לשירות זה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בעבר הוא היה מעורב בביטול מינוי של רושם נישואין שהיה אף הוא בנו של רב העיר ומילא את מקומו של אביו היות שהוא לא תפקד. הוא הוסיף כי מינוי בנו של רב שכיהן באותה רשות מקומית למשרה זו, מעורר לעתים חשש לשקילת שיקולים שאינם מן העניין.

הרה"ר מסרה בתשובתה כי לא ניתן משקל משמעותי לייחוס של רושמי הנישואין שמונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת הנחיות אחידות וקריטריונים גלויים לבחירת רבנים רושמי נישואין תאפשר לרבנים שעונים לדרישות להציג את מועמדותם לתפקיד ולוודא שקרבת משפחה לא תהווה שיקול במינוי לתפקיד ציבורי.

3. רשימת הרבנים שהוסמכו על ידי הרה"ר לכהן כרושמי נישואין מתנהלת במשרד. הרשימה האחרונה עודכנה ביולי 2010 והיא כוללת שמות של 176 רושמי נישואין, אולם התברר כי היא אינה שלמה. כלומר - רבנים המכהנים כרושמי נישואין לא מופיעים בה, ורבנים שחדלו לכהן בתפקידם עודם מופיעים בה. זאת ועוד, הרשימה לא הועברה למועצות הדתיות ולרה"ר.

המשרד ציין בתשובתו מינואר 2012 כי הוא פועל לעדכון רשימת רושמי הנישואין בהתבסס על החלטות מועצת הרה"ר בעניין, שהיא המוסמכת להחליט על מינוי רבנים כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לרה"ר ולמשרד כי רשימת רושמי הנישואין צריכה להיות אמינה, שלמה ועדכנית, ולשם כך עליהם לקבוע סדרי עבודה משותפים שיסדירו עדכון שוטף ושיטתי של הרשימה. כמו כן, יש לשקול לפרסם אותה באתרי האינטרנט של הרה"ר והמשרד, כדי שהמידע יהיה נגיש לציבור הרחב.

הרה"ר הודיעה בתשובתה כי תבחן את יישומה של ההצעה בשיתוף עם המשרד.

העסקת מדריכות כלות במועצות הדתיות

במסגרת הליך ההכנה לנישואין הכלות מקבלות הדרכה בענייני טהרת המשפחה. הדרכה זו נעשית באמצעות "מדריכות כלות" המועסקות על ידי המועצות הדתיות במשרה מלאה או חלקית, או באמצעות מדריכות חיצוניות המספקות שירותים אלה למועצות הדתיות. ההדרכה ניתנת לכלה באופן אישי או לקבוצה של כלות שמוזמנות לכמה מפגשים משותפים - על פי המקובל בכל מועצה ומועצה. יש מועצות דתיות שמקיימות הדרכה גם לחתנים, או לשני בני הזוג יחד.

1. (א) כאמור, המשרד הוא המאסדר המפקח על מתן שירותי הדת במועצות הדתיות, והוא מופקד בין היתר על הפיקוח המינהלי של פעילות המועצות הדתיות, על אישור תקן כוח האדם בהן ועל תקציביהן. במסגרת מילוי תפקידו הוא מחזיק ברשימה שאמורה לכלול את שמות כלל העובדים במועצות הדתיות.

מנתוני המשרד מאוגוסט 2011 עולה כי רק ב-32 מועצות דתיות מכלל המועצות הדתיות מועסקות מדריכות כלות. מבירור טלפוני שעשה משרד מבקר המדינה בשבע מועצות דתיות אחרות, שנבחרו באופן אקראי, עולה כי בכולן מועסקות מדריכות כלות שאינן רשומות במצבת כוח האדם של המועצות הדתיות שבידי המשרד. כך למשל, באחת המועצות הדתיות שתי רבניות וחמש מדריכות כלות מועסקות בתפקיד זה בלי שיש למשרד כל מידע על העסקתן כאמור. מכאן שאין בידי המשרד נתונים מדויקים לגבי כלל המועצות הדתיות המעסיקות מדריכות.

המשרד מסר בתשובתו כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך לעדכון ולבניית מצבת כוח האדם במועצות הדתיות, לאחר שנים שבהן לא עודכנו הפרטים.

מצב כזה, שבו רישומי המשרד אינם מעודכנים, פוגע ביכולתו לפקח על פעילותן של המועצות הדתיות בכל הנוגע לכוח האדם, לקיים בקרה על הנושא ולבצע מעקב תקציבי. על המשרד לפעול ללא דיחוי מול המועצות הדתיות לקבלת עדכון שוטף על עובדיהן, ובהן מדריכות הכלות.

(ב) בהתאם לחוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות, החלה על עובדי המועצות הדתיות, "עובד הקרוב קרבת משפחה לאחד העובדים מראשי מחלקה מסוימת או מנהליה, לא יוכל להתקבל לעבודה לאותה מחלקה ברשות המקומית".

מהנתונים שהתקבלו מהמשרד עולה כי באותן 32 מועצות דתיות מועסקות 43 מדריכות כלות. שש[14] מ-43 המדריכות המועסקות במועצות הדתיות ו-13 מדריכות (שחלקן משמשות גם כבלניות) המועסקות במחלקות הדת במועצות האזוריות והמקומיות, הן נשות הרבנים רושמי הנישואין באותן המועצות ומחלקות הדת.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012 כי כיום הוא אינו מאפשר עוד העסקת קרובי משפחה באותה מועצה דתית, והוסיף כי מקצת מדריכות הכלות שהנן נשות רבנים נקלטו בעבר בתקן ועתה לא ניתן לפטרן. בתשובתו מספטמבר 2012 הוסיף המשרד כי יבחן פרסום הנחיות בנושא ניגוד עניינים בחוזר מנכ"ל שיופץ לכלל המועצות הדתיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד להחיש פרסום נהלים בנושא העסקת עובדים במועצות הדתיות ולוודא שהן יפעלו לפיהם מכאן ואילך. כן על המשרד לקבוע יחד עם הייעוץ המשפטי שלו הסדרים למניעת ניגוד העניינים של המדריכות אשר נקלטו בעבר בתקן ויש להן קרובי משפחה העובדים במחלקות הנישואין.

---

14 אחת מהמדריכות פרשה לגמלאות במהלך הביקורת.

2. בהוראות נוהל רישום נישואין אין כל התייחסות לעניין הדרכת כלות ולא נקבעו כללים הנוגעים להיקף ההדרכה הניתנת לכלות או לחתנים ולתכניה, והמועצות הדתיות פועלות בתחום זה על פי אמות מידה שהן קבעו לעצמן.

בנובמבר 2004, בעקבות עתירה שהוגשה בנושא הדרכת כלות במועצות הדתיות[15], הורה מנהל מחלקת נישואין במשרד לרבני הערים ולמנהלי מחלקות הנישואין ומחלקות הדת כדלקמן: על פי קביעת מועצת הרה"ר "אין לחייב כלות הבאות להירשם לנישואין לעבור הדרכה הכוללת התייחסות לנושאים שמעבר להדרכה הבסיסית הנדרשת להכנת הכלה לחופה וקידושין כהלכתם". הובהר כי הדרכה מעבר לכך תינתן רק לכלות המעוניינות בכך. יצוין כי בעקבות ההנחיה האמורה נמחקה העתירה.

(א) מהשאלונים עולה כי היקף שעות ההדרכה לכלה עומד על כ-4 שעות בממוצע: מקצת המועצות הדתיות נותנות הדרכה של כשעה, ואחרות נותנות עד כ-12 שעות הדרכה לכלה.

מועצות דתיות שמחייבות את כל הכלות לקבל הדרכה בהיקף גדול של שעות, חורגות מהנחיית הרה"ר, שלפיה היא כוללת הדרכה בסיסית בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעולות של המועצות הדתיות בתחום הדרכת כלות לא נעשות על בסיס הנחיות מפורטות המתייחסות לתוכני ההדרכה ולמספר שעות ההדרכה. כל זמן שהמועצות הדתיות נדרשות לפעול בתחום זה, על הרה"ר להבטיח שהן יפעלו בהתאם להנחייתה מ-2004 בדבר החיוב בהדרכה בסיסית בלבד, כפי שהתחייבה בתגובתה לעתירה לבג"ץ. עוד יש לבחון, תוך מתן משקל להיבטים של יעילות, חיסכון ומתן מענה לכלות החפצות בכך, אם יש מקום להעביר לבני הזוג את ההדרכה הבסיסית באופן כתוב או בלומדה ממוחשבת, ולאפשר רק לכלות ולחתנים המעוניינים בכך לקבל הדרכה נוספת בעל פה מגורמים מוסמכים במועצה הדתית.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012 כי יפעל להסדרת הנושא בשיתוף הרה"ר.

(ב) ברחבי הארץ פועלים כ-10 מכונים פרטיים המקיימים קורסים להכשרת מדריכות לכלות (להלן - המכונים).

(1) התברר כי מקצתם של מכונים אלה קיבלו הכרה על ידי הרה"ר וכי רק בוגרות המכונים המוכרים הוסמכו כמדריכות כלות מטעם הרה"ר, לאחר שעברו בחינת הסמכה ברה"ר. זאת אף על פי שלרה"ר אין סמכות מפורשת בדין לעסוק בהסמכתן ובהכרה במכונים המכשירים אותן.

סוגיית "התשתית המשפטית אשר מסמיכה את הרה"ר לקבוע מי היא מדריכת כלות מוסמכת", הועלתה כבר על ידי יו"ר ועדת הנישואין הארצית של מועצת הרה"ר, לאחר שהתבקש בשנת 2010 על ידי הרה"ר להכין קריטריונים להכרה במכוני הכשרה למדריכות כלות - כיוון שעד אז ההכרה במכונים אלה נעשתה ללא קריטריונים. היו"ר סבר כי ניתן לבסס את הפעילות גם על "סמכויות עזר" שיש לכל רשות מינהלית[16].

התברר כי עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, טרם הוסדר נושא הסמכות המשפטית של הרה"ר וכך גם נושא הקריטריונים להכרה במכונים.

---

15 בג"ץ 4934/04 **המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' ראש הממשלה** (לא פורסם, 12.12.04).

16 לפי סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 "הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת".

בתשובתה מפברואר 2012 ציינה הרה"ר כי לאור הקושי לבסס את סמכותה בעניין זה ולאור העובדה שבמשך תקופה ארוכה לא אויש תפקיד היועץ המשפטי ברה"ר, לא ניתן היה להמשיך בקביעת הקריטריונים. עם הסדרת סמכותה המשפטית בתחום זה, תפעל הרה"ר להשלים את קביעת הקריטריונים ותמצא דרך לאפשר לכל הלומדות להיבחן כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לרה"ר כי עליה לפעול ללא דיחוי לביסוס פעולותיה אלה על תשתית נורמטיבית הולמת, ונוסף לכך עליה להסדיר את ההכרה במכונים באמצעות קביעת קריטריונים שוויוניים כמו מספר שעות הלימוד, התכנים ותנאי הסף לקבלת התלמידות.

(2) כאמור, בוגרות המכונים המוכרים הוסמכו על ידי הרה"ר לאחר שעברו בחינת הסמכה של הרה"ר. התברר כי הבחינה האחרונה התקיימה בשנת 2007, וכי מנהלי המכונים המוכרים הלינו בפני מחלקת בחינות ברה"ר על העיכוב בעריכתן. מנהלת אחד המכונים אף מסרה, במכתבה לרה"ר מדצמבר 2008, כי בקרב תלמידות קיימת מורת רוח מכך שלמדו במשך כל אותה שנה בידיעה שייבחנו בסופה, כמו שהיה נהוג בשנים עברו, אולם הבחינה לא התקיימה בסופו של דבר.

מכאן שהתנהלות זו של הרה"ר פגעה בתלמידות שהשקיעו הן מזמנן והן מכספן כדי שיוכלו להיבחן בתום לימודיהן. כיוון שחלק מהמועצות הדתיות דורשות שמדריכות הכלות יהיו בעלות הסמכה מטעם הרה"ר, נמנעה מהתלמידות האפשרות להיות מועסקות אצלן כמדריכות כלות.

על הרה"ר לדאוג, באופן זמני ועד לביסוס סמכותה בדין, להסדרה ראויה של נושא הבחינות לבוגרות הקורסים, כדי למנוע את הפגיעה בהן.

היבטים בעריכת חופה וקידושין

מתן אישור קבוע לרבנים לערוך חו"ק

טקס החו"ק נעשה על פי הכללים ההלכתיים, ולאחריו משתנה המעמד האישי של בני הזוג -מפנויים לנשואים, ולכן חשוב מאוד כי לא יתרחשו בו תקלות או שגיאות העלולות להשפיע על תוקפו ועל מעמדם האישי של בני הזוג.

עד שנת 2005 היו הרבנים רושמי הנישואין מוסמכים לאשר לכל רב שהיה נאמן עליהם כ"יודע בטיב קידושין" לערוך חו"ק בהתאם לנהגים המקובלים. בשנת 2005 קבעה מועצת הרה"ר תשע הגדרות של סוגי רבנים, שכדי לקבל אישור קבוע לעריכת חו"ק יש לענות לפחות על אחת מהן. באותה עת הוסמכה ועדת הנישואין הארצית של מועצת הרה"ר (להלן - ועדת הנישואין) לשמש כ"וועדה למתן אישורים לעריכת חופות", וגם לתת אישורים לרבנים שאינם עונים על אחת מתשע ההגדרות שנקבעו, אך עומדים בדרישות אחרות שהיא קבעה. יצוין כי ב-2005 הפיץ הרב הראשי האשכנזי הנחיה לכל רושמי הנישואין, שלפיה אין הרב רושם הנישואין מוסמך עוד לאשר לרב אחר לערוך חו"ק אם אין בידו אישור קבוע מוועדת הנישואין או אישור חד-פעמי מהרה"ר (ראו להלן בפרק זה).

ועדת הנישואין מטפלת בכל שנה בבקשות רבות של רבנים לקבלת אישור קבוע לערוך חו"ק, בין יתר תפקידיה.

1. במאי 2008 החליט יו"ר ועדת הנישואין כי יש צורך להבהיר ולפרט חלק מתשע ההגדרות האמורות כיוון שהן כלליות מדי, והציג בפני ועדת הנישואין הגדרות אפשריות מפורטות (להלן - ההגדרות החדשות).

בין מאי 2008 ליוני 2011 התבקשו חברי ועדת הנישואין להביע את דעתם בעניין ההגדרות החדשות פעמים מספר, אולם עד למועד סיום הביקורת טרם נדונה ההצעה של יו"ר ועדת הנישואין בכללותה, טרם גובשה למסמך אחיד ומחייב, וההגדרות נשארו ללא שינוי. בעניין זה הוגשה בתחילת שנת 2012 עתירה לבג"ץ, ובה התבקש בית המשפט העליון לפסול את ההגדרות הקיימות[17].

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההגדרות שגובשו ברה"ר מעוררות קושי - הן בהיבט השוויוני הן בהיבט היישומי הלכה למעשה, וכי עמדתו בעניין זה תגובש במסגרת התגובה לבג"ץ. בתשובתה מספטמבר 2012 הודיעה הרה"ר כי לאחר שהוגשה העתירה, אושרו הגדרות חדשות ומקלות על ידי מועצת הרה"ר בישיבתה מיוני 2012. בעקבות זאת ולאור ההסכמה שהושגה עם העותרים, אישר בג"ץ לדחות את הדיון בעתירה.

2. בשנת 2005 החלה ועדת הנישואין לפעול גם כוועדת חריגים, בהרכב של שלושה רבנים, והיא דנה בבקשות של רבנים שאינם עונים על אחת מתשע ההגדרות ובכל זאת מבקשים לקבל אישור קבוע לעריכת חו"ק. הוועדה פעלה לפי כללים מינהליים שהתייחסו להשכלה התורנית של המועמדים, לכהונתם כרבני קהילה על פי אישור הרב המקומי ולניסיונם בעריכת חו"ק. בשנת 2009 עדכנו שני הרבנים הראשיים את הכללים לעבודתה של ועדת הנישואין כוועדת חריגים, ועיגנו אותם בכתובים. גם הרכב הוועדה השתנה, ומאז מכהנים בה שבעה חברי מועצת הרה"ר. לפי כללים אלה יינתן אישור קבוע לעריכת חו"ק לרבנים שאינם עונים על אחת מתשע ההגדרות אולם ממלאים אחר ארבעה תנאים מצטברים אחרים[18].

(א) נמצאו מקרים שבהם ועדת הנישואין - במתכונתה הקודמת ובמתכונתה הנוכחית - פעלה באופן לא עקבי: מחד גיסא אישרה לרבנים אשר לא עמדו בכל התנאים לערוך חו"ק, ומאידך גיסא הקפידה לדרוש מרבנים אחרים בעלי נתונים דומים לעמוד בכל התנאים. בחלק מהמקרים היא אף החליטה לתת אישור על סמך פרמטרים שונים מהתנאים שנקבעו. קיים חשש כי עם חלק מהרבנים היא הקלה בשל ייחוסם או בשל קרבתם לגורמים בעלי השפעה, להלן דוגמאות:

(1) ב-2008 קיבל רב מסוים (להלן - רב א') אישור קבוע לערוך חו"ק, אף על פי שלא הציג אישור מהרב המקומי על היותו רב קהילה. זאת ועוד, לעניין ניסיונו של הרב בעריכת חו"ק הסתפקה ועדת הנישואין באישור מאביו כי התלווה אליו בעריכת חו"ק. יצוין כי אביו הוא חבר מועצת הרה"ר. ואולם במקרה אחר היא דרשה מרב שפנה אליה להתלוות לרבנים נוספים בעריכתם חו"ק, לבד מהאישור שהציג מאביו.

בתשובתו טען רב א' כי ועדת הנישואין התרשמה מניסיונו הרב ומפועלו בתחום החו"ק, ולפיכך העניקה לו את האישור. ועדת הנישואין מסרה בתשובתה כי באותה עת פעלה "במרחב תמרון גדול ומתוך שיקול דעת רחב", כדי להקל על ציבור הרבנים להטמיע את השינוי שחל בשנת 2005.

---

17 בג"ץ 457/12 **מכללת שערי משפט ואח' נ' הרב הראשי לישראל ואח'**(לא פורסם, 25.12.12).
18 תנאים אלה שונו ביוני 2012.

(2) ב-2008 קיבל רב ב׳ אישור קבוע לערוך חו״ק, אף על פי שיו״ר ועדת הנישואין ציין כי חסרים לו ״כל הנתונים הנדרשים״. יצוין כי הפנייה לוועדת הנישואין הוגשה בידי אחיו של רב ב׳ - ששימש באותה עת כעוזרו של שר בממשלה - והיא אף הוגשה על גבי נייר פקס של לשכת אותו השר.

רב ב׳ ואחיו מסרו למשרד מבקר המדינה בתשובותיהם מינואר 2012, כי תחילה פנה הרב לוועדת הנישואין והגיש לה את כל החומר הדרוש ואף הופיע בפנייה. אך לאחר שחלף פרק זמן ולא נענה, פנה לאחיו, וזה פנה אל עוזר הרב הראשי והעביר לו בשנית את המסמכים שכנראה אבדו, ולאחר ריאיון אצל יו״ר ועדת הנישואין קיבל את האישור. ועדת הנישואין מסרה בתשובתה כי היא התרשמה מידיעותיו ורמתו הרוחנית של הרב והתחשבה בגילו (73).

הרה״ר מסרה בתשובתה כי ועדת הנישואין אמנם קבעה תנאים לקבלת אישור לעריכת חו״ק, אולם השאירה לעצמה את שיקול הדעת להתחשב בתנאים נוספים. ועדת הנישואין מסרה בתשובתה כי עד אמצע שנת 2009 היא נהגה בגמישות ובמתינות כדי להטמיע באופן מדורג את המציאות החדשה שיצרו תשע ההגדרות משנת 2005. אולם חרף תשובה זו, העלתה הביקורת כי גם בהרכבה החדש מאמצע שנת 2009 סטתה ועדת הנישואין לא אחת מהתנאים שקבעה. בתשובתה מספטמבר 2012 מסרה ועדת הנישואין כי במקרים יוצאים מן הכלל ובהתאם לשיקול דעתה קיבלה הוועדה בהרכבה החדש החלטות נקודתיות החורגות מן הנורמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת הנישואין כי עליה להקפיד לפעול באופן שוויוני ועל פי התנאים שנקבעו כלפי כלל המועמדים הפונים אליה בבקשות לאישור עריכת חו״ק. יתר על כן, עליה לנהוג משנה זהירות בעת שהיא דנה בבקשותיהם של רבנים בעלי קשרים אישיים או משפחתיים לגורמים ברה״ר או במערכת הפוליטית, ובמידת הצורך לקבוע הסדרי ניגוד עניינים מתאימים. מכל מקום, אם אכן הוחלט על תנאים חלופיים, או על הגמשה של התנאים הקיימים, מן הראוי היה לעגן זאת בכללי עבודתה של ועדת הנישואין ולפרסמם.

(ב) הן בתשע ההגדרות משנת 2005 והן בארבעת התנאים המצטברים לקבלת אישור לעריכת חו״ק שנקבעו בשנת 2009, לא נקבעה כל הגבלה למתן אישור לרב לערוך חו״ק באזור מסוים בלבד או לבני קהילה מסוימת בלבד.

ועדת הנישואין נתנה אישור גם לרבנים בני הקהילה האתיופית לערוך חו״ק. אולם היה זה אישור מוגבל, שלפיו הם מורשים לערוך חו״ק לבני הקהילה האתיופית בלבד, וזאת על סמך תעודה מטעם הרה״ר המעידה על כך שהרב כשיר לכהן כרב הקהילה האתיופית או כרועה רוחני של בני הקהילה. ועדת הנישואין לא עיגנה את הדרישות המיוחדות שנקבעו לרבנים אלה בתנאים הרשמיים.

הרה״ר מסרה בתשובתה מינואר 2012 כי התנאים הרשמיים אכן לא מתייחסים לרבני הקהילה האתיופית. עם זאת, כיוון שהסמכתם מוגדרת ברוב המקרים כ״רועה רוחני״ לקהילתם, אישרה ועדת הנישואין לרבנים אלה לערוך חו״ק לבני קהילתם בלבד, בהתאם לתעודת הכושר שברשותם.

3. הרבנים עורכי החו״ק שונים זה מזה בסגנון החופה שהם עורכים. מאחר שמדובר בטקס בעל משנה חשיבות לבני הזוג, ראוי להעניק להם את היכולת לבחור ברב שסגנונו ואישיותו מתאימים להם. הרה״ר הפיצה בקרב המועצות הדתיות ופרסמה ברשת האינטרנט רשימה של הרבנים שקיבלו אישור קבוע מוועדת הנישואין לערוך חו״ק (במועד סיום הביקורת מנתה הרשימה כ-1,400 רבנים, להלן - רשימת הרבנים). מתוך הרשימה הזאת רשאים בני הזוג לבחור רב שיערוך את חתונתם.

הועלה כי החל משנת 2006 הובאו לידיעת ועדת הנישואין מקרים אחדים שבהם רושמי נישואין לא אפשרו לרבנים להשיא זוגות שנרשמו אצלם לנישואין, אף על פי שנכללו ברשימת הרבנים. זאת משום שרושמי הנישואין נתנו עדיפות לרבנים המכהנים במועצה הדתית שבה הם מכהנים, או משום שהרב הרצוי על בני הזוג לא היה מקובל על רושם הנישואין. מקרים אלה טופלו באופן נקודתי על ידי מרכז ועדת הנישואין, שהעיר לרושמי הנישואין והעמידם על החובה לאפשר לרבנים שהוכרו על ידי הוועדה להשיא זוגות שנרשמו אצלם לנישואין.

המועצה הדתית בגני תקווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי תקפיד על הנהלים ותאפשר לרבנים שאושרו על ידי ועדת הנישואין להשיא זוגות. רושם הנישואין במועצה הדתית בראשון לציון מסר כי לא אישר לרבנים אשר מצא אצלם טעויות בכתיבת הכתובות לערוך חו"ק, אך לא מנע זאת באופן גורף מכלל הרבנים המופיעים ברשימת הרבנים. המועצה הדתית בנתניה מסרה כי מאז פורסמה הרשימה, כל רב שהתבקש לערוך חו"ק בנתניה אושר. המועצה הדתית בכפר סבא לא השיבה לפניית משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרה"ר כי עליה לוודא שכלל המועצות הדתיות והרבנים רושמי הנישואין מאפשרים לזוגות לבחור בעצמם את הרב שיביא אותם בברית הנישואין, מתוך רשימת הרבנים. משרד מבקר המדינה גם מעיר כי אם מצוי בידי המועצות הדתיות מידע על רבנים המופיעים ברשימה שאינם בקיאים דיים בעריכת חו"ק, עליהן להעבירו לרה"ר כדי שהנושא יטופל על ידי הגורמים המוסמכים.

בתשובתה מינואר 2012 הודיעה הרה"ר כי תפעל בעניין זה מול המועצות הדתיות ומול רושמי הנישואין, ותנחה אותם לאפשר לרבנים המופיעים ברשימת הרבנים לערוך חו"ק.

מתן אישור חד-פעמי לעריכת חו"ק

ועדת הנישואין נהגה לתת אישור חד-פעמי לעריכת חו"ק - לזוג מסוים ובמועד מסוים - למי שביקשו לערוך חו"ק ולא היה בידם אישור קבוע. היא עשתה כן מעת לעת על פי שיקול דעתה. היא גם נהגה להעניק אישור זמני לעריכת חו"ק למשך פרק זמן מסוים, במקרים שבהם המבקש מילא אחר מרבית תנאי הסף הדרושים לקבלת האישור הקבוע - ולמעשה אישרה לו זמנית לערוך חו"ק עד שישלים את יתר הדרישות.

שנים ספורות לפני תחילת הביקורת הפסיקה ועדת הנישואין לתת אישורים חד-פעמיים וזמניים לעריכת חו"ק, והאישורים החד-פעמיים ניתנו רק על ידי ראשי לשכות הרבנים הראשיים.

1. **56% מהמועצות הדתיות השיבו בשאלונים כי מדי פעם רושם הנישואין שלהן מאשר לרבנים שאינם מופיעים ברשימת הרבנים לערוך חו"ק. רק כמחצית מהמועצות הדתיות שהשיבו כך דורשות מהרב להציג אישור חד-פעמי מהרה"ר. גם מועצת הרה"ר הייתה מודעת לתופעה זו - כך עולה מהדברים שנאמרו בישיבתה מינואר 2009.**

משרד מבקר המדינה מעיר כי אל למועצות הדתיות לאשר לרבנים לערוך חו"ק אם אין בידם אישור (קבוע או חד-פעמי) לעריכת חו"ק מהרה"ר, וכי על המשרד ועל הרה"ר לפקח עליהן ולוודא כי הן מקיימות את הכללים בעניין זה.

בתשובתה הודיעה הרה"ר כי תבחן, בשיתוף המשרד, דרכים לפיקוח ולאכיפת הכללים על המועצות הדתיות ורושמי הנישואין.

2. בישיבת ועדת הנישואין מיולי 2010 הוחלט לבטל את הנוהג של מתן אישורים חד-פעמיים על ידי ראשי לשכות הרבנים הראשיים, ונקבע ש"אישורים חד פעמיים יינתנו אך ורק ע"י הרבנים הראשיים ובחתימת ידם". עוד הוחלט כי אין לתת אישורים זמניים שתוקפם לחצי שנה, אלא יש לתת אישור חד-פעמי בלבד ולחופה מסוימת בלבד.

(א) משרד מבקר המדינה העלה כי גם אחרי ההחלטה האמורה מיולי 2010 המשיכו ראשי לשכות הרבנים הראשיים לתת אישורים חד-פעמיים לעריכת חו"ק, ללא חתימתם של הרבנים הראשיים, אלא בתוספת הערה כי האישור ניתן על דעתם.

(ב) עוד נמצא כי בניגוד להחלטה של ועדת הנישואין, המשיך מפעם לפעם ראש לשכת הרב הראשי הספרדי לתת לרבנים אישורים זמניים לערוך חו"ק, בדרך כלל לתקופות של חצי שנה ולעתים עד כשנה.

(ג) משרד מבקר המדינה העלה גם כי לא נקבעו כללים למתן האישורים החד-פעמיים ולא הוגדרו התנאים לקבלתם, כמו השכלה תורנית רלוונטית וניסיון, ובפועל נוצר חוסר אחידות בהחלטות של ראשי לשכות הרבנים הראשיים בנוגע לבקשות דומות.

נמצא כי לעתים נדחו בקשותיהם של רבנים גם כאשר הם צירפו מסמכים המעידים על השכלה תורנית כללית או על השכלה ספציפית בתחום חו"ק, וכן מסמכים המעידים על ניסיון קודם בעריכת חו"ק; לעומת זאת, היו מקרים שרבנים לא צירפו לבקשותיהם מסמך כלשהו או תעודה, אך הן אושרו.

ראש לשכתו של הרב הראשי האשכנזי הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי כאשר העניק אישורים חד-פעמיים על סמך היכרות אישית עם הרב לא דרש ממנו מסמכים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התנהלות זו פוגעת בשוויון ומעלה חשש להעדפת מקורבים.

נמצאו גם מקרים ששתי לשכות הרבנים הראשיים טיפלו בהם במקביל, אך באופן שונה. כך למשל, ביוני 2010 החליטה ועדת הנישואין כי על אחד הרבנים להיבחן ברה"ר כתנאי לקבלת אישור לערוך חו"ק. באוקטובר 2010 פנה הרב אל ראש לשכת הרב הראשי האשכנזי בבקשה לקבל אישור חד-פעמי לעריכת חו"ק, ומשזה סירב והפנה אותו לוועדת הנישואין, הוא פנה עם אותה בקשה לראש לשכתו של הרב הראשי הספרדי, וזה נענה לה בחיוב. באותו חודש קיבל הרב אישורים חד-פעמיים נוספים משתי הלשכות. לא נמצאו נימוקים או הסברים בכתב למתן האישורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרבנים הראשיים כי מאחר שהם אלה שהוסמכו לתת אישורים חד-פעמיים לעריכת חו"ק, עליהם לקבוע אמות מידה להנפקתם - כדי להבטיח שיינתנו רק למי שראוי לערוך חו"ק וכדי שכל הבקשות יידונו בצורה שוויונית ועל בסיס אמות מידה זהות.

בתשובתה הודיעה הרה"ר כי תפעל לקביעת קריטריונים למתן אישורים חד-פעמיים וזמניים לעריכת חו"ק, לשם הסדרת העניין ויצירת אחידות בין לשכות הרבנים הראשיים.

(ד) כללי המינהל התקין מחייבים כי לאחר שהוסמכה ועדה כלשהי לתת אישור קבוע לעריכת חו"ק, לא יינתנו אישורים חד-פעמיים כלל, ואם יינתנו יהיה זה אך ורק במקרים חריגים אשר אין להם מענה במסגרת אותה הוועדה.

הועלה כי הרה"ר אפשרה גם לרבנים שלא פנו לוועדת הנישואין, או שפנו אליה ונדחו, לערוך חו"ק שוב ושוב. כך לדוגמה, בשנת 2005 פנה רב מסוים לוועדת הנישואין לשם קבלת אישור קבוע לערוך חו"ק, אולם נדחה על ידיה כיוון שלא עמד בהגדרות שנקבעו. מאז ביקש וקיבל במהלך השנים האחרונות עשרות אישורים חד-פעמיים מלשכותיהם של שני הרבנים הראשיים. כמו כן, משרד מבקר המדינה בדק באקראי, במשך כשלושה חודשים, אישורים חד-פעמיים שניתנו על ידי לשכת הרב הראשי הספרדי בין יוני לספטמבר 2011. הבדיקה העלתה כי לשלושה רבנים נתן ראש הלשכה ארבעה עד שישה אישורים חד-פעמיים לכל אחד; לחמישה רבנים ניתנו שלושה אישורים, ולעשרה רבנים - שני אישורים.

יצוין כי גם מנהל מחלקת הנישואין במועצה הדתית בירושלים הלין בפני ראש לשכת הרב הראשי האשכנזי, באוגוסט 2009, על תופעת האישורים החוזרים ונשנים שלשכתו מאשרת לרבנים, אף שלא אושרו בוועדת הנישואין.

מהביקורת עולה כי מנגנון האישור החד-פעמי מאפשר לרבנים מסוימים לקבל אישורים לעתים תכופות ולא בהתאם לתנאים שנקבעו, עד כדי ניצולו לעקיפת ועדת הנישואין.

בתשובתה מינואר 2012 הודיעה הרה"ר כי ועדת הנישואין פועלת לעיצובם מחדש של הקריטריונים למתן אישורים לערוך חו"ק, ושברצונה להגמיש את הכללים, לאפשר ליותר רבנים לקבל את האישור, ולייתר את הצורך לפנות ללשכות הרבנים הראשיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יורחב מעגל הרבנים הזכאים לקבל אישור קבוע עקב הגמשת הכללים לעריכת חו"ק, על הרה"ר להקפיד כי מנגנון האישורים החד-פעמיים לעריכת חו"ק לא ינוצל לעקיפת ועדת הנישואין. יצוין כי מטרתו של המנגנון הזה הוא להתיר לרבנים מסוימים לערוך חו"ק באופן חד-פעמי ובמקרים מיוחדים בלבד, אף שאין בידם אישור קבוע, משום שבני הזוג מעוניינים בהם מסיבותיהם האישיות.

3. משרד מבקר המדינה העלה כי לא מתנהל רישום מרוכז, לא ידני ולא ממוחשב, של האישורים החד-פעמיים שניתנים לרבנים. בהיעדר רישום כזה אין ביכולתו של נותן האישור לעקוב אחר אישורים קודמים שניתנו, ואין ביכולתו לוודא שאין כאן ניסיון לעקוף את החלטת ועדת הנישואין או החלטות קודמות שלפיהן לא יינתן לרב מסוים אישור נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לרכז ולרשום באופן מסודר את האישורים שניתנו לרבנים, כך שהמידע הנדרש יהיה מצוי בידם של הרבנים הראשיים בבואם להעניק אישורים כאלה.

בתשובתה הודיעה הרה"ר כי תפעל לרישום מסודר של האישורים שניתנו, לשם יצירת שקיפות ואחידות בין לשכות הרבנים הראשיים.

תשתית מינהלית לעבודתה של ועדת הנישואין

כאמור, ועדת הנישואין מטפלת בכל שנה בבקשות רבות של רבנים לקבלת אישור קבוע לערוך חו"ק. כן היא מטפלת בנושאים עקרוניים אחרים הקשורים לתחום הנישואין. כדי שתוכל לפעול באופן תקין, יש להעמיד לרשותה תשתית מינהלית מתאימה שתסייע בקליטת הבקשות, במיונן,

בקביעת סדר היום, בהעברת החומר לחבריה מבעוד מועד, בניהול פרוטוקולים מסודרים ובמשלוח ההחלטות לפונים, תוך הקפדה על תיעוד נאות לכל אלה.

אולם מאז הוקמה ועדת הנישואין, ב-2005, מרכזי ועדת הנישואין ממלאים את תפקידם בלא שכר. גם חבריה מבצעים את עבודתם ללא כל תשלום ואף אינם מקבלים דמי ביטול זמן והחזר הוצאות הנסיעה. לוועדת הנישואין אין שירותי מזכירות, ועובדה זו משליכה על התשתית המינהלית של עבודתה, על זימון חבריה לישיבות ועל משלוח חומר כתוב טרם כינוסם, על תיעוד החלטותיה ועל תיוק המסמכים שהרבנים הגישו לה. בישיבות מועצת הרה"ר מנובמבר 2007 ומנובמבר 2008, הועלה הצורך למנות מזכיר שירכז את עבודתן של כל הוועדות שפועלות לצד מועצת הרה"ר[19], אולם הדבר לא הגיע לידי מימוש. גם פניית מרכז ועדת הנישואין למנכ"ל הרה"ר ביולי 2011 לא הביאה להסדרת הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לרה"ר כי עליה להעמיד לרשות ועדת הנישואין תשתית מינהלית נאותה, כדי להבטיח את תפקודה ואת יעילותה.

בתשובתה מספטמבר 2012 הודיעה הרה"ר כי מינתה עובד שבין יתר תפקידיו ישמש כמרכז ועדת הנישואין ויעסוק במכלול הנושאים העולים מהביקורת ודורשים את טיפול הרה"ר.

השאת זוגות בנישואין פרטיים

ההלכה היהודית איננה מתנה את תוקף הנישואין במעמד ציבורי או ברישום ממסדי כלשהו, כך שבני זוג יכולים להינשא במעמד "פרטי" וקידושיהם ייתפסו לכל עניין, אם התקיימו התנאים הנדרשים בהלכה (להלן - נישואין פרטיים)[20].

1. יש מבין הזוגות הנישאים שבוחרים להינשא בנישואין פרטיים, אולם בלי שיירשמו כנשואים ברישום ממסדי כלשהו. להיעדר תיעוד ממוסד של רישום הנישואין יש השלכות ברמת הפרט, על זכויותיהם ומעמדם האישי של בני הזוג, ולעתים גם על ילדיהם ועל צדדים שלישיים; כן יש לכך השלכות ברמה הציבורית - על הקופה הציבורית, על תקינות רישומים ממסדיים שונים והאפשרות להתבסס עליהם.

היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) נדרש לסוגיית הנישואין הפרטיים. בשנים 2003, 2004 ו-2006 התקיימו דיונים בינו לבין הנהלת בתי הדין הרבניים בשאלה כיצד לנהוג עם רבנים שהשיאו זוגות באופן פרטי.

2. בעקבות מידע שהתקבל מבתי הדין הרבניים, בשנים האחרונות שלח מנהל בתי הדין הרבניים לכ-400 רבנים שחיתנו זוגות באופן פרטי מכתבי נזיפה (לעתים מכתבים חוזרים ונשנים), אולם תופעה זו עדיין קיימת. יצוין כי ביוני 2006 הוקמה ברה"ר ועדת משמעת לעורכי חו"ק, המוסמכת להמליץ בפני מועצת הרה"ר לשלול כושר לעריכת חו"ק כאשר הנסיבות מצדיקות לעשות כן. נמצא כי אף שחלק מאותם רבנים שננזפו הם בעלי אישור קבוע מהרה"ר לעריכת חו"ק, הם לא הובאו בפני ועדת המשמעת בגין עריכת טקסי נישואין פרטיים.

---

19 נכון למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, פעלו לצד מועצת הרה"ר 11 ועדות שונות.

20 על רקע זה התקינה מועצת הרה"ר ב-1950 תקנה הלכתית, המכונה "חרם דירושלים". על פיה נישואין שלא באמצעות רושם נישואין מטעם הרה"ר הם נישואין אשר תקפים בדיעבד, אך אסורים מלכתחילה. "חרם דירושלים" הוא חלק ממכלול הדינים הדתיים המעוגנים במשפט הישראלי.

הרה"ר מסרה בתשובתה כי תפעל לקיום בחינה מעמיקה בנושא, בשיתוף המשרד והנהלת בתי הדין הרבניים. המשרד מסר בתשובתו כי הוא רואה בחומרה את תופעת הנישואין הפרטיים שעורכים רבנים. הוא הוסיף כי לדעתו "יש לשלול מאותם רבנים עורכי חופות באופן פרטי את אישור הרבנות לערוך חופות, ובמידה והמדובר ברבנים הנושאים משרה ציבורית, אף לנקוט בצעדים דרסטיים יותר".

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בעבר הנחה היועמ"ש את היועץ המשפטי של בתי הדין הרבניים להכין טיוטה מעודכנת של הצעת חוק בנדון, כדי לקדם חקיקה בנושא. מנהל בתי הדין הרבניים ציין בתשובתו כי לפני שנים מספר הגישה הנהלת בתי הדין הרבניים טיוטה מעודכנת של הצעת חוק בנושא, אולם משרד המשפטים לא קידם אותה.

משרד מבקר המדינה ממליץ שהמשרד, הנהלת בתי הדין הרבניים והרה"ר בשיתוף משרד המשפטים, יבחנו אם קידום טיוטת החוק המעודכנת שהגישה הנהלת בתי הדין הרבניים, כמות שהיא או בגרסה מתוקנת, יביא לצמצום התופעה, ויפעלו באמצעים העומדים לרשותם כדי להשיג תוצאה זו.

הכללים הנוגעים לקבלת תמורה בגין עריכת חו"ק ולפרסום השירותים בציבור

1. בעקבות טענות שהושמעו בציבור על תשלום לרבנים עובדי ציבור בגין עריכת חו"ק, אישרה מועצת הרה"ר ביולי 2009 כללים לרבנים עובדי ציבור, בנושא עבודה פרטית בכלל וקבלת תמורה בגין עריכת חו"ק בפרט. הכללים נקבעו בשיתוף משרד המשפטים והמשרד.

הכללים אוסרים על רבני ערים, על רבני מועצות מקומיות ואזוריות ועל רבני שכונות לקבל תמורה עבור עריכת חו"ק - כאשר אחד מבני הזוג או שניהם גרים בתחום הרשות המקומית או השכונה שבאחריותם. עם זאת נקבע כי אם החופה נערכת במקום המרוחק לפחות 15 ק"מ מחוץ לגבולות האזור שבתחום כהונתו של הרב, הוא יהא רשאי לקבל מבני הזוג החזר הוצאות נסיעה ודמי ביטול זמן. גם אופן חישוב התשלום המרבי המותר נקבע בכללים.

עוד נקבע שרב עיר או רב מועצה מקומית שהתבקש לערוך חופה לבני זוג אשר אינם מתגוררים בתחום כהונתו, רשאי לקבל על כך תשלום, ובלבד שקיבל מראש היתר לביצוע עבודה פרטית מוועדה למתן אישורים לעבודה פרטית שתוקם ברה"ר. יתרה מכך, רב שקיבל אישור לערוך חו"ק בתשלום נדרש להעביר אחת לחצי שנה למנכ"ל הרה"ר - שמונה לרכז את עבודת הוועדה האמורה - דיווחים על מהותן, היקפן ושכרן של העבודות שביצע, ובהן עריכת חו"ק בתשלום.

הועלה כי עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, לא הוגשה לוועדה למתן אישורים לעבודה פרטית שום בקשה לקבלת אישור. יצוין כי במהלך ישיבת מועצת הרה"ר ביוני 2010 העיר אחד מחברי המועצה כי עריכת חו"ק מהווה פרנסה לחלק מרבני השכונות ולרבנים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרה"ר והמשרד לפעול לאכיפת האיסור לעבודה פרטית ללא היתר וליישום הכללים הנוגעים לקבלת תמורה בגין עריכת חו"ק. כן עליהם לקיים בקרה בנושא בפרט נוכח העובדה שטרם הוגשה לרה"ר בקשה כלשהי לקבלת אישור לעבודה פרטית.

הרה"ר מסרה בתשובתה כי תפעל בשיתוף משרד המשפטים לקיום בחינה מעמיקה בסוגיה זו. משרד המשפטים מסר בתשובתו כי ייתכן שעל הרה"ר לשקול אמצעים שונים לפרסום הכללים ולהצגתם בפני הקהל הרחב.

המשרד מסר בתשובתו כי יפעל לרענון ההנחיות המחייבות אישור לקבלת תמורה עבור עבודה נוספת, בקרב כל הרבנים המכהנים בתפקידים ציבוריים. הוא הוסיף שיפעל נגד רבנים שימצא כי עברו על ההנחיות.

2. בישיבת מועצת הרה"ר שהתקיימה ביוני 2010 הוחלט לאסור על רבנים עורכי חו"ק לפרסם את עצמם בכלי התקשורת השונים: אינטרנט, עיתונות, או חוברות פרסום. היא קבעה כי רב אשר יעבור על האיסור יועמד לדין משמעתי, עד כדי שלילת רישיונו לערוך חופות בעתיד. באותו מעמד טען הרב הראשי האשכנזי כי הדבר "גורם לזילותא גדולה בקרב הרבנים... כמו שבין הרופאים נאסר לפרסם עצמם כן גם נדרשת אתיקה רבנית מינימאלית אצלנו".

משרד מבקר המדינה מצא כי רבנים רבים מפרסמים את שירותיהם כעורכי חו"ק באתרים שונים ברשת האינטרנט. לא נמצאו מקרים שבהם ננקטו הליכים משמעתיים נגד הרבנים שעברו על האיסור, למרות שהראיות על כך גלויות ואינן מצריכות מאמץ לאיסופן.

הרה"ר מסרה בתשובתה כי תבחן עניין זה, תוך בדיקת האפשרויות החוקיות והמינהליות העומדות לרשותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרה"ר כי עליה להקפיד לאכוף את החלטותיה בנוגע לקבלת תמורה עבור עריכת חו"ק ובנוגע לאיסור לפרסם ברבים שירותי עריכת חו"ק, גם באמצעות הפצת הכללים בקרב הציבור הרחב.

גביית אגרות ותשלומים נוספים במסגרת הליך הרישום לנישואין

חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, קובע כי מועצה דתית תגבה אגרות עבור שירותי הדת שהיא מספקת בהתאם לתקנות שיקבע השר לשירותי דת (להלן - השר), בהסכמת שר האוצר. בתוקף סמכותו, בהתאם לתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשל"ד-1974, אישר השר לכל המועצות הדתיות שיעורי אגרות אחידים שפורסמו ברשומות והובאו לידיעתן בחוזר מנכ"ל המשרד מדצמבר 2002 (להלן - חוזר המנכ"ל). בחוזר המנכ"ל נקבע כי אגרת רישום לנישואין וסידורם תעמוד על 600 ש"ח, ואגרת הוצאת תעודת רווקות תעמוד, כאמור, על 135 ש"ח.

כמו כן נקבעה זכאות להנחה בשיעור של 40%, כלומר אגרה בסך 360 ש"ח למועמד לנישואין שהוא חייל בשירות סדיר; למי שמשרת בשירות לאומי; למקרה סעד באישור הלשכה לשירותים חברתיים; לבן ישיבה או לסטודנט; ולעולה חדש בשנתיים הראשונות ממועד עלייתו ארצה.

על פי הגדרה שפורסמה בחוזר מנכ"ל המשרד מאוקטובר 2009, סטודנט או בן ישיבה הוא מי שעונה על שלושה תנאים מצטברים, כמפורט: מי שהוא בעל תעודה המאשרת כי הנו תלמיד מן המניין; מי שלומד בהיקף לימודים של לפחות 50% מתכנית שנתית מלאה. סטודנט הוא מי שלומד לתואר ראשון במסגרת אקדמית מוכרת על ידי המועצה להשכלה גבוהה ונושא תעודת סטודנט בתוקף, למעט לימודי תעודה; בן ישיבה הוא מי שהציג אישור לימודים בישיבה מוכרת על ידי ועד הישיבות או איגוד ישיבות ההסדר.

1. מתן הנחה שלא על פי הנהלים: (א) מרבית המועצות הדתיות (כ-73%) ענו בשאלונים כי הן אינן מקפידות לדרוש את כל המסמכים הדרושים למתן ההנחה לסטודנטים - תעודת סטודנט בתוקף ואישור לימודים - ובדרך כלל הן דורשות רק אחד מהם.

לעניין היקף הלימודים הנדרש מהסטודנט, כמחצית מהמועצות הדתיות השיבו כי לימודים בכל היקף מזכים בהנחה.

עוד עולה מהתשובות כי שיעור ההנחה הניתנת לסטודנטים אינו קבוע, והסכומים שהמועצות הדתיות גובות מהם נעים בין 135 ל-430 ש"ח. אחת המועצות הדתיות אף גובה אגרה בסכום של 650 ש"ח במקום 600 ש"ח, ולאחר הנחה - 410 ש"ח.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את התנהלותן של 10 המועצות הדתיות שנבדקו בנוגע לגביית תשלום האגרות. הועלה כי בחלק מהתיקים לא נמצאו תעודות סטודנט, או נמצאו תעודות שאינן בתוקף כאסמכתה למתן ההנחה לבני הזוג. בחלק מהתיקים ניתנה הנחה על סמך אישור לימודים במסגרת שלא נכללת בקריטריונים האמורים. באחת המועצות הדתיות אף ניתן לזוג פטור מלא מתשלום האגרה בשל מצבם הכלכלי ועל בסיס המלצה של רב מקומי במועצה, ובמקרה אחר ניתנה הנחה לעולה לאחר ארבע שנים ממועד עלייתו ארצה.

מכאן שהמועצות הדתיות אינן פועלות באופן אחיד בכל הנוגע למתן ההנחות, ואינן פועלות על פי ההוראות שנקבעו בחוזרי המנכ"ל מ-2002 ומ-2009. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לפעול לאכיפת ההוראות בנושא הזכאות להנחות, וכן להבהיר ולחדד את ההוראות תוך מתן הנחיות מפורשות ופירוט האסמכתאות הנדרשות לקבלת כל אחת מההנחות.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012 כי הוא מודע לקושי שנתקלו בו אחדות מהמועצות הדתיות ביישום הנחייתו בעניין תנאי הזכאות להנחות באגרות הנישואין, וכי הוא פועל לפשט ולגבש תנאי זכאות חדשים למתן ההנחות. לאחר גיבושן יפעל להטמעתן בקרב המועצות הדתיות.

2. קבלה על תשלום האגרה: בכרבע מתיקי הנישואין שנבדקו אצל אחת המועצות הדתיות לא נמצאו קבלות על תשלום האגרה ולא נמצא כל רישום ידני של תקבול האגרה, כך שלא ניתן לדעת אם שולמה האגרה (שסכומה כאמור 600 ש"ח, או 360 ש"ח לזכאים להנחה), למי שולמה ובאיזה חשבון הופקדה.

בדיקה ממוחשבת שעשתה אחת המועצות הדתיות בעניין זה ב-2009 העלתה כי "לא נמצאו קבלות תשלום ל-136 תיקי נישואין (אי-רישום הכנסה משוער של כ-82 אלף ש"ח)". בעקבות הממצא הזה התברר שמחלקת הנישואין במועצה גבתה את האגרות מהזוגות שפתחו תיקי נישואין אך הכספים לא הועברו לקופת המועצה. הנושא טופל במסגרת הליך משפטי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד ללמוד את המקרה ביסודיות, להפיק ממנו לקחים וליזום בקרות במועצות הדתיות שיפקחו על נושא האגרות ותיעוד ההכנסות המתקבלות בגינן, כמתחייב מכללי המינהל התקין וכדי למנוע אי-סדרים כספיים.

3. **גביית תשלומים אחרים**: בחוזר המנכ"ל מפורטים סכומי האגרות שנקבעו למתן שירותים, כמו הנפקת תעודת רווקות (135 ש"ח), הנפקת העתק תעודת נישואין (50 ש"ח) ומתן אישורים שונים מאת הרבנות או המועצה הדתית (100 ש"ח).

התברר כי המועצה הדתית בתל אביב גובה במסגרת הליך הרישום לנישואין תשלומים נוספים שאינם מוגדרים בחוזר המנכ"ל כאגרות, כשירותים או כאישורים, כדלקמן: לעתים בני הזוג המבקשים להינשא נדרשים להצהרות שונות, בהתאם לנסיבות הפרטיות שלהם. נמצאו מקרים שבהם המועצה הדתית בתל אביב גבתה מהם אגרה בסך 100 ש"ח בגין הצהרות שנדרשו למסור, כגון הצהרת אבהות כשהאישה הרה או מיניקה או הצהרה מהוריו של אחד מבני הזוג על כך שהם הוריו הביולוגיים.

המועצה הדתית בתל אביב מסרה בתשובתה כי היא גובה 100 ש"ח בגין ההצהרות, בהתאם לסמכותה בגין "אישורים שונים מאת הרבנות או המועצה הדתית". לטעמה, הצהרות אלה ישמשו את בני הזוג וילדיהם גם בעתיד.

גביית תשלומים מהאזרח ללא אסמכתה חוקית אינה תקינה ועל המשרד לפעול להסדרת נושא גביית התשלומים הנוספים במסגרת הליך הרישום לנישואין ולעגן את החלטותיו בדין. כמו כן, ראוי לשקול את האפשרות להשיב כספים שנגבו שלא כדין.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012 כי במהלך שנת 2011 יזם ביקורות בחלק מהמועצות הדתיות באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים - שכללו בדיקות בתחום הרישום לנישואין וההיבט הכספי שלו. המשרד הוסיף כי הוא פועל לקדם הליך לתיקון הליקויים שנמצאו בהן ויפעל לביצוע ביקורות נוספות על מנת לוודא שההנחיות מוטמעות.

4. **החזרת אגרה ששולמה**: בנוהל רישום נישואין נקבע כי אגרת הנישואין כוללת את התשלום עבור פתיחת התיק. אולם אם נפתח תיק נישואין ובסופו של דבר בני הזוג לא נישאו, תוחזר להם אגרת הנישואין בניכוי אגרת פתיחת התיק בסך 135 ש"ח.

בתשובות לשאלונים השיבו 25% מהמועצות הדתיות כי בכל המקרים האגרה מוחזרת במלואה, ו-11% השיבו כי האגרה מוחזרת חלקית ורק אם בני הזוג דורשים זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לרענן את הוראות הנוהל בנוגע להחזר האגרות במקרה של ביטול תיק הנישואין, ולאכוף את ביצוען.

5. **תשלום אגרה לבירור יהדות בבתי הדין הרבניים**: אדם עשוי להזדקק לבירור יהדותו אגב הליך הרישום לנישואין וגם בנסיבות אחרות, בלא קשר לנישואין. על פי תקנות הדיינים (אגרות), התשי"ז-1957, כל הגשת בקשה לבירור יהדות בבתי הדין הרבניים טעונה תשלום אגרה בסך 236 ש"ח. ההנחיות החדשות משנת 2010 פוטרות מתשלום האגרה וקובעות כי רושם נישואין או בא כוחו המפנים אדם שמבקש להינשא לבירור יהדות, ייתנו בידיו הפניה לבית הדין הרבני שתפטור אותו מתשלום האגרה האמורה.

בתשובות לשאלונים השיבו 24% מהמועצות הדתיות שהן אינן מציידות את המועמדים שנשלחו לבירור יהדות בהפניה מטעמן. עקב כך המועמדים נדרשים לשלם את האגרה האמורה בבית הדין הרבני.

זאת ועוד, חלק מבני זוג המופנים לבירור יהדות שלא במסגרת בתי הדין הרבניים, אלא באמצעות העמותה הפרטית או חוקר יהדות מטעם המועצה הדתית (כמפורט לעיל בפרק "בירור יהדות לצורך נישואין"), נדרשים לשלם להם סכום של כ-200 ש"ח נוסף על אגרת הנישואין המשולמת למועצה הדתית.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי הוא פועל לגיבוש הנחיות חדשות בנושא האגרות, ובכללן השבת חלק מסכום האגרה במקרה של ביטול תיק נישואין. כן מסר כי יטמיע הנחיות אלה בקרב המועצות הדתיות וכי ירענן את ההנחיה בדבר מתן הפניה לבית הדין הרבני למועמדים הנדרשים לבירור יהדות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שחלק מהמועצות הדתיות אינן פועלות על פי הנחיות הרה"ר אינה תקינה ואף מסבה עלויות מיותרות למבקשים להינשא. על המשרד לוודא שהמועצות הדתיות מודעות להנחיות האמורות, ולהחיש פעולתו בנושא. כמו כן, מן הראוי ליידע את הציבור הרחב בדבר האפשרות של זוגות הנרשמים לנישואין לקבל את השירות מבית הדין הרבני ללא צורך בתשלום אגרה.

גביית אגרות במקומות שאין בהם מועצות דתיות

לפי חוזר מנכ"ל מאפריל 1996, במקומות שבהם לא פועלת מועצה דתית יתבצע הליך הרישום לנישואין על ידי המועצה הדתית הפועלת ביישוב הסמוך למקום המגורים של המבקשים להינשא, וגם אגרת הנישואין תיגבה על ידיה. אולם אין מניעה שהרב המכהן במקום מגוריהם של המבקשים יבצע את הליך הרישום, ובלבד שהאגרה תיגבה על ידי מועצה דתית. בחוזר המנכ"ל מ-1996 מפורטת רשימת היישובים שבשטחם לא פועלות מועצות דתיות, לצד רשימת יישובים סמוכים שבשטחם פועלות מועצות דתיות ושלהן ניתן לשלם את האגרה.

1. 12 מועצות אזוריות ומקומיות אשר אין בהן מועצה דתית ענו על השאלונים ששלח משרד מבקר המדינה. בעניין מקום גביית האגרה, תשע מהן השיבו כי היא נגבית במחלקת הגבייה שלהן או אצל מזכירת הרב המקומי; מועצה אחת השיבה כי היא אינה גובה כלל אגרת נישואין; רק שתי מועצות השיבו כי האגרה נגבית במועצה דתית סמוכה. להלן שתי דוגמאות:

(א) בשנת 2010 נגבו במחלקת הגבייה של אחת המועצות המקומיות שאין בה מועצה דתית כ-304,000 ש"ח בגין פתיחת תיקי נישואין - והם לא נגבו במועצה דתית סמוכה, כנדרש בהוראות המנכ"ל מ-1996.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012, הסבירה המועצה המקומית כי ראוי לדעתה שהאגרה תיגבה על ידי מחלקת הדת שלה, הואיל והשירות ניתן על ידיה. לטענתה, יישום הוראת חוזר המנכ"ל יטריח את הנרשמים ויביא להתחשבנויות מיותרות בין המועצה המקומית למועצה הדתית הסמוכה. עוד הוסיפה כי כל כספי האגרה שנגבים משמשים למימון פעילותה של מחלקת הדת במועצה. המועצה גם ציינה כי למיטב ידיעתה, המשרד מעולם לא העיר או הביע את התנגדותו בפניה בעניין זה, על אף שהדברים היו ידועים וגלויים.

(ב) עד לאוקטובר 2010, זוגות שנישאו באמצעות אחת המועצות האזוריות, שאין בה מועצה דתית, שילמו את האגרה במועצה הדתית הסמוכה לה. החל מאותו חודש הזוגות משלמים את האגרה במשרדי המועצה האזורית, כך שההכנסות מאגרות הנישואין (כמו גם אגרות כשרות) נכנסות לקופתה.

יצוין כי עוד באותו חודש פנה מנכ"ל המשרד לראש המועצה האזורית וביקש ממנו להפסיק את גביית אגרות הכשרות והנישואין במשרדי המועצה. הוא ציין כי "נכון להיום אין למועצה האזורית כל סמכות שבחוק או סמכות אחרת לגבות כספי אגרות בתחום שירותי הדת". אולם נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, המשיכה המועצה האזורית לגבות את האגרות.

המועצה האזורית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי ניסתה לקבל פרטים בדבר כספי האגרות ששילמו תושביה במשך השנים למועצה הדתית הסמוכה, אולם הדבר לא עלה בידה. לפיכך הורה ראש המועצה האזורית על פתיחת חשבון בנק ייעודי שאליו יועברו התשלומים האמורים, ואשר מתנהל על פי נהלים סדורים ונתמך בקבלות ובאישורים התואמים את מלוא ההפקדות. היא גם ציינה כי ראש המועצה קיים פגישה עם יו"ר המועצה הדתית הסמוכה, לצורך בחינת פתרון התואם את כללי המינהל התקין.

רשות ציבורית הפועלת בסמכותה השלטונית אינה רשאית לגבות אגרות והיטלים בלא הסמכה מפורשת בחוק או מכוחו. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד, בשיתוף משרד הפנים, לפעול להסדרה של נושא גביית האגרות על ידי מועצות מקומיות או אזוריות שאין בהן מועצות דתיות, תוך התמקדות בשיפור השירות לציבור.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי במסגרת שינוי ההנחיות הקיימות הוא מתכוון לקבוע הנחיה חדשה, בשיתוף משרד הפנים, שתאפשר גביית אגרות על ידי רשויות מקומיות.

2. עד לשנת 2006 הרב המכהן כרב הראשי ליהודי אתיופיה (להלן בפרק זה - הרב), הועסק על ידי המועצה הדתית בכפר הרא"ה בתפקיד רושם נישואין של בני הקהילה האתיופית. מ-2006 ועד היום מכהן הרב כעובד המשרד, בתפקיד ראש מחלקת שירותי דת לעדה האתיופית.

(א) עד שנת 2006 גבתה לשכת הרב מהנרשמים לנישואין את אגרות הנישואין, והכספים הועברו למועצה הדתית בכפר הרא"ה. משנת 2006 ועד לשנת 2008 גבתה לשכת הרב את תשלום אגרות הנישואין מזוגות שפנו אליה, ומהרישום המופיע על גבי הקבלות שהנפיקה עבורן עולה כי ההכנסות היו לכאורה "עבור המועצה הדתית בכפר הרא"ה". סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד (להלן - הסמנכ"ל) כתב בשנת 2010, במסגרת בירור שערך בעקבות תביעה של עובד שפוטר מלשכת הרב, כי כספי אגרות הנישואין שגבתה לשכת הרב הועברו במלואם למועצה הדתית בכפר הרא"ה.

בביקורת נמצא כי בניגוד לדברי הסמנכ"ל, התשלום האחרון שהועבר על ידי לשכת הרב למועצה הדתית בכפר הרא"ה בגין אגרות הנישואין היה בפברואר 2006 ולא ב-2008. עוד נמצא כי הכספים שנגבו בגין האגרות בתקופה זו גם לא הועברו למשרד, שהרב כאמור מועסק על ידיו.

(ב) עוד הועלה כי בשנים 2008-2009 ערך הרב בלשכתו כמה עשרות חופות לזוגות מבני הקהילה האתיופית, תמורת תשלום נוסף של 300 ש"ח. בתיקים שנפתחו לזוגות האמורים לא נמצאו קבלות בגין תשלומים אלה.

מדברי הרב בשימוע טרם פיטורין שנערך לעובד שפוטר מלשכתו עולה כי נוסף על תשלום אגרת הנישואין, זוגות שביקשו לקבל העתק כתובה או העתק מתעודת הנישואין נדרשו לשלם ללשכה 50 ש"ח ו-135 ש"ח בהתאמה. התברר כי גם בגין תשלומים אלה לא הונפקו קבלות.

ביוני 2010, לאחר שהופסקה גביית הכספים האמורים, כתבה להנהלת המשרד פרקליטה מפרקליטות תל אביב שייצגה את המשרד בתביעת אותו עובד שפוטר, כי "התגלו ליקויים - בעיקר עניין גביית הסכום של 300 ש"ח מבני הזוג, דבר אשר גם לשיטת המשרד איננו תקין", ודרשה שייעשה בירור פנימי. בירור שעשה הסמנכ"ל העלה כי "הדבר נבע מצרכי המחלקה שלא קיבלו מענה מסודר מהנהלת המשרד, לצורך כיסוי הוצאותיה השוטפות".

בסיום הבירור הודיע הסמנכ"ל לרב כי גביית הכספים אינה תואמת את כללי המינהל התקין. אולם כיוון שהיא נעשתה בתום לב, בחוסר מודעות ומתוך רצון להקל על הציבור, הוא החליט לתת לרב התראה ו"לבחון את המשך התנהלות המחלקה מעתה ואילך". על רקע זה, בינואר 2012 העבירה הנהלת המשרד את לשכת הרב לירושלים.

משרד מבקר המדינה העלה כי במסגרת הבדיקה שעשה הסמנכ"ל ב-2010 אחר פעילותה החריגה של לשכת הרב בגביית התשלומים האמורים, לא נבדקו כל אלה: היקף הסכום הכולל שהיא גבתה מ-2006 ואילך, השימוש שנעשה בכספים שנגבו והצרכים אשר להם שימשו. נוסף על כך, לא נמצא כל תיעוד המלמד על הטיפול בכספים שנגבו מ-2006 ועד 2008 - כמו למשל רישום של הכנסות והוצאות - כך שלא ברור על מה הסתמכו ממצאיו של הסמנכ"ל.

(ג) עוד הועלה כי היות שלשכתו של הרב אינה עונה להגדרה של מועצה דתית ואין בסמכותה לגבות אגרות, הרי שלפי הנחיה שנתן המשרד ללשכה, החל בשנת 2009 היא אינה גובה אגרות נישואין מהזוגות הנרשמים לנישואין. יצוין כי בשנת 2009 נפתחו בלשכתו של הרב 183 תיקי נישואין, ובשנת 2010 נפתחו בלשכתו 90 תיקים. מכאן שכ-270 זוגות שנישאו בשנים אלה לא שילמו את האגרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד להסדיר את גביית אגרות הנישואין מזוגות הנרשמים לנישואין בלשכת הרב, לפי הוראות הדין וחוזרי המנכ"ל השונים.

הרב ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012, כי בשנים האמורות הוא טיפל בצורכיהם של בני הקהילה וקיבל קהל מכל קצוות הארץ מהבוקר עד שעות הערב המאוחרות. עוד אמר כי במשרדו, ששכן בעיר יפו, היה ציוד מינימלי בלבד, ואף לא ניתן לו כל תקציב. הוא הוסיף כי הכוח שהניע אותו היה הרצון לסייע לבני הקהילה שלא יכלו לקבל שירותים נאותים במועצות הדתיות. עוד ציין הרב כי הכספים שנגבו שימשו להוצאות שוטפות של לשכתו, וכי בחלק מהתקופה לא חויבו הזוגות לשלם אגרות והם שילמו לפי רצונם בלבד. הרב גם ציין כי הנושא נבדק על ידי המשרד ותוקן.

גם המשרד מסר בתשובתו כי מאז פברואר 2006, המועד שבו הופסקה העברת התשלומים למועצה הדתית בכפר הרא"ה, שימשו הכספים שנגבו להוצאות השוטפות של מחלקת שירותי דת לעדה האתיופית. בתשובתו מספטמבר 2012 הוסיף המשרד כי כיום ניתן מענה לכל צורכי המחלקה, והוחלט שאגרות הנישואין של זוגות שנרשמים בלשכת הרב ייגבו באמצעות המועצה הדתית בירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין כל תיעוד המפרט את הסכומים ששילמו הזוגות שנרשמו לנישואין בלשכתו של הרב. אין גם כל תיעוד לגבי מועדי התשלומים ששילמו אלה שנערכו להם חופות בלשכתו בשנים האמורות, ולגבי השימוש שנעשה בהם. במצב זה אין דרך לדעת מה הסכום הכולל שנגבה בלשכתו של הרב בהשוואה להוצאות הלשכה, ואם אכן נעשה בכספים השימוש הנטען. יודגש כי גם אם נעשה בכספים שימוש לצורכי הלשכה, הרי הדבר נעשה בניגוד לכללי המינהל התקין ולהוראות תכ"מ ביחס לניהול קופות קטנות, שלפיהם יש לתעד את כל ההכנסות וההוצאות ולשמור את מלוא האסמכתאות בגינן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי משהובאו לידיעתו אי-סדרים שהתרחשו בלשכת הרב בנושא גביית אגרות הנישואין ותשלומים נוספים מהזוגות, לא היה די בבדיקה שביצע הסמנכ"ל - שכאמור לא העלתה כי החל בפברואר 2006 לא הועברו כספי האגרות למועצה הדתית בכפר הרא"ה. בנסיבות אלה, ואף שגביית הכספים כבר הופסקה, על המשרד להקפיד לנהל מעקב ובקרה נאותים אחר התנהלות לשכת הרב.

✶

ממצאי הביקורת מעידים כי חלק מהמועצות הדתיות לא מקפידות לגבות את האגרות השונות בהתאם להוראות שפורסמו בחוזרי המנכ"ל השונים: מבחינת הסכומים שהן גובות, מבחינת ההנחות שהן נותנות, מבחינת הגוף שבפועל גובה את האגרות, מבחינת מתן קבלות ורישום הסכומים שניגבו לצורכי בקרה ומעקב. אי-ההקפדה על יישום הוראות החוק מתבטאת בגביית תשלומים שגויים (פחותים או גבוהים מהדרוש), בהיעדר שוויוניות כלפי הזוגות הנרשמים לנישואין, ובמקרים אחדים אף עולה חשד לאי-סדרים כספיים, מה שפותח פתח לחשש לפגיעה בטוהר המידות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לערוך בדק בית בנושא גביית תשלום האגרות במועצות הדתיות ובמקומות שבהם אין מועצות דתיות, להסיק את המסקנות המתחייבות ולבחון את האפשרות להשיב תשלומים שנגבו שלא לצורך, כדי למנוע את הישנות החריגות.

מעל לכול, על המשרד לבחון את שיטת גביית האגרות הנוכחית ולשקול דרכים חלופיות הנהוגות כיום במערכות גבייה אחרות, כמו למשל גבייה באמצעות שוברים בבנק הדואר או באמצעות אתר התשלומים הממשלתי (כפי שנהוג ברשות המיסים, במוסד לביטוח לאומי, במשרד התחבורה ובמשרד הפנים). גבייה מרוכזת תייעל את אמצעי הבקרה על המועצות הדתיות ותפתור את מרבית הבעיות שנמצאו בביקורת, הקשורות לגבייה לא תקינה על ידי גופים שאינם מורשים לכך ובניגוד להוראות הדין.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי הוא פועל, כאמור, לקידום תכנית אב למחשוב כל תחומי פעילותן של המועצות הדתיות. במסגרת התכנית יושם דגש על שיטת הגבייה, על תיעוד קבלת התשלומים ועל סריקה ודיגיטציה של המסמכים. המשרד ציין כי הוא נעזר לשם כך ביועצים ארגוניים וביועצי מערכות ממוחשבות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עוד לפני שתסתיים הכנת תכנית האב למחשוב ועד שתוטמע, על המשרד לפעול לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. כמו כן, על המשרד לסגור את כל הפרצות הקיימות במערך הגבייה ולבצע בקרות על התנהלות המועצות הדתיות בנושא זה.

רישום לנישואין של בני הקהילה האתיופית

בשנות השבעים של המאה העשרים הוכרו בני קהילת "ביתא ישראל" האתיופית כיהודים, ולפיכך היו זכאים לעלות לארץ מכוח חוק השבות, התש"י-1950. הקהילה האתיופית בישראל מונה כיום כ-120,000 נפש, והיא כוללת את קהילת ביתא ישראל ששמרה על יהדותה ועל קשרי נישואין בקרבה, ואת בני ה"פלשמורה". הפלשמורה השתייכו בעבר לביתא ישראל, אולם התנצרו בשלהי המאה התשע-עשרה. במשך שנים רבות נישאו רובם בינם לבין עצמם ולא התערבו בין הנוצרים האחרים באתיופיה - אלא שברבות השנים התפתחו קשרי נישואין גם בינם ובין האוכלוסייה האתיופית הנוצרית. בני הפלשמורה עלו לארץ החל משנת 1993, על בסיס החלטת ממשלה לאיחוד משפחות וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952[21].

בני הקהילה האתיופית אשר הוכרו כיהודים על פי ההלכה[22] מותרים היום להינשא ככל יהודי; בני הפלשמורה צריכים לעבור הליך גיור לחומרה[23] או טבילה והשבה ליהדות - זאת בהתאם להכרעה הלכתית המתחשבת, בין היתר, במשך הזמן שבו חיו כלא יהודים. יתר בני הקהילה נדרשים לעבור גיור מלא.

זוגות בני הקהילה האתיופית המבקשים להירשם לנישואין צריכים להציג אישור על יהדותם, בדומה לאלה שהוריהם נישאו שלא באמצעות רב רושם נישואין. באתיופיה לא היה נהוג לערוך תיעוד או לשמור מסמכים הדרושים בישראל להשלמת הליך הרישום לנישואי יהודים, ולפיכך נדרשים המבקשים להינשא למלא טופס הכולל שאלות על בני משפחתם - לצורך בירור מוצאם היהודי. הרב הראשי ליהודי אתיופיה (להלן בפרק זה גם - הרב) ומבררי יהדות נוספים שמונו בשנים האחרונות מקרב בני הקהילה האתיופית (ראו להלן בפרק זה), מבררים את זהותם של בני משפחתו המורחבת של כל מועמד לנישואין (נהוג לברר את תולדות המשפחה עד שבעה דורות לאחור, גם מצד אם המועמד וגם מצד אב המועמד) ומכריעים בדבר מעמדו האישי של כל אחד מבני הזוג.

רושמי הנישואין של יהודי אתיופיה

רישום לנישואין במועצות הדתיות

לנוכח חילוקי הדעות ההלכתיים ששררו בעבר בעניין מעמדם האישי של יהודי אתיופיה וכן בשל מאפייניה הייחודיים של הקהילה, ובעיקר בשל העובדה שככלל אין בידיהם מסמכים כתובים המעידים על מוצאם, התעוררו קשיים בהליך הרישום שלהם לנישואין במועצות הדתיות. במהלך השנים ניתנו הנחיות שונות על ידי מועצת הרה"ר והמשרד, כמפורט להלן:

---

21 ראו: **חוות דעת מבקר המדינה בדבר יישום החלטות הממשלה באשר לעליית בני הפלשמורה**, ספטמבר 2008; עת"מ (ירושלים) 3605-07-11 **נגוסה סמואל טפרה ואח' נ' שר הפנים ואח'** (תקדין 2012).

22 בני קהילת ביתא ישראל, ועולים מקהילות אחרות באתיופיה שאמם יהודייה.

23 כל אדם שיהדותו מוטלת בספק צריך לעבור "גיור לחומרה", דהיינו גיור מחמת הספק, כתנאי לנישואיו כדמו"י.

1. הליך הרישום לנישואין בשנים 1985-2006: (א) בהחלטת מועצת הרה"ר משנת 1985 נקבע כי בני הקהילה המעוניינים להינשא כדמו"י יוכלו לפתוח תיק נישואין אצל כל רב רושם נישואין במקום מגוריהם.

חרף כך, היחיד שרשם לנישואין את בני הקהילה האתיופית היה רב העיר נתניה. בפסק דין שניתן בבית המשפט העליון ב-1989[24] (להלן - בג"ץ איילין), נקבע כי גם רושמי הנישואין ביתר המועצות הדתיות ישמשו כרושמי נישואין של בני הקהילה. אולם עד לשנת 1994 היה רב העיר נתניה היחיד שרשם לנישואין זוגות מבני הקהילה האתיופית הלכה למעשה.

בשנת 1994 הצהירה הרה"ר בפני בית המשפט העליון[25] כי היא תסמיך רבנים להיות רושמי נישואין של בני הקהילה, במקומות שונים ברחבי הארץ. אולם באותה שנה הוסמך רק הרב למברר יהדות ולרושם נישואין ארצי של כלל הקהילה. העובדה שבני הקהילה מכל רחבי הארץ יכלו להירשם לנישואין רק על ידי רב אחד פגעה במידה ניכרת בשירות שניתן להם בתחום זה. זאת ועוד, העומס הרב שהוטל על כתפי הרב יצר לעתים עיכובים במתן ההחלטה בדבר יהדותם של המבקשים להינשא.

(ב) בעקבות פסק דין נוסף שניתן בעניין זה בבית המשפט העליון בשנת 2004[26], פרסמה הרה"ר באותה שנה הנחיה לכל רושמי הנישואין בארץ המחייבת אותם לרשום לנישואין זוגות יוצאי אתיופיה באזור מגוריהם. על פי ההנחיה, רק אם יתעוררו בעיה או ספק המצריכים בירור נוסף, יופנו הזוגות אל הרב והוא יבדוק את הנתונים האישיים - בעצמו או באמצעות רבנים שיוסמכו בעתיד ויסייעו לו בכך.

ממכתבו של היועץ המשפטי של הרה"ר מאוקטובר 2005 לעמותת טבקה - מרכז לסיוע משפטי וסנגור קהילתי ליוצאי אתיופיה (להלן - עמותת טבקה), עולה כי גם ההנחיה האמורה לא יושמה על ידי כל המועצות הדתיות. לפיכך, פרסם מנהל המשרד דאז בדצמבר 2005 הנחיה נוספת בעניין זה לכלל המועצות הדתיות. אולם גם לאחר מתן ההנחיה השנייה סירבו חלק מן המועצות הדתיות לרשום לנישואין את בני הקהילה.

2. הליך הרישום לנישואין מ-2006 ועד למועד סיום הביקורת: ביולי 2006 כתב הרב הראשי ליהודי אתיופיה לרב הראשי הספרדי כי ישנן מועצות דתיות שרושמי הנישואין בהן עדיין מסרבים לרשום לנישואין את בני הקהילה, או לחתום להם על תעודות נישואין. במכתבם של כמה קייסים[27] ורבנים בני הקהילה האתיופית אל היועמ"ש מאוקטובר 2006, נכתב כי מתוך 132 מועצות דתיות, רק 12 "אכן מבצעות הלכה למעשה את ההוראה של הרשות הארצית לשירותי דת, ורושמות לנישואין זוג ממוצא אתיופי בלי אפליה כלשהי". הם ביקשו מהיועמ"ש לפרסם הנחיות ברורות ומחייבות לגבי רישום הנישואין של בני הקהילה.

מתשובותיהן של המועצות הדתיות לשאלונים עולה כי 12% מהמועצות הדתיות עדיין מפנות את בני הקהילה האתיופית לפתוח ולנהל תיקי נישואין בלשכתו של הרב.

---

24 בג"ץ 521/85 **הרב** ("קס") מנשה איילין ואח' נ' מועצת הרה"ר לישראל ואח', פ"ד מג(2) 152, (1989).

25 בג"ץ 428/94 **בית ישראל - קהילת יהדות אתיופיה ואח' נ' ראש הממשלה בתפקיד שר הדתות ואח'** (לא פורסם).

26 בג"ץ 9932/02 **המרכז לסיוע משפטי וסינגור קהילתי ליוצאי אתיופיה נ' ראש הממשלה בתוקף תפקידו כממונה לענייני דתות** (לא פורסם, 14.7.04).

27 קייסים הם המנהיגים הרוחניים של בני הקהילה האתיופית.

עוד הועלה כי המועצה הדתית ברמלה עדיין מסרבת לקיים במלואו את הליך הרישום לנישואין של בני הקהילה האתיופית, ואילו המועצה הדתית בפתח תקווה מסרבת לרשום את אלה שעברו גיור מלא או גיור לחומרה ורושמת רק את בני קהילת ביתא ישראל.

המועצה הדתית ברמלה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי מעתה, נוסף להליך הרישום לנישואין של בני העדה האתיופית, יחתום רושם הנישואין גם על תעודות הנישואין. המועצה הדתית בפתח תקווה לא השיבה לפניית משרד מבקר המדינה.

מן הממצאים עולה כי חלק מהמועצות הדתיות אינן מיישמות את ההנחיות המפורשות שפרסמו הרה"ר והמשרד כמה פעמים בעשור החולף, המורות לרשום לנישואין בני זוג יוצאי אתיופיה באזור מגוריהם. התנהלות זו פוגעת בכבוד האדם, מנציחה את האפליה ומנוגדת לעקרון השוויון, הנמנה עם עקרונות היסוד של המשפט הישראלי ומחייב כי הרישום לנישואין במועצות הדתיות ייעשה באורח שווה לכל יהודי בעבר קבע בית המשפט העליון[28] כי: "שירותי הדת, המסופקים על-ידי המועצה הדתית, מהווים חלק מהותי מהצרכים המוניציפאליים שבאותו מקום... ועליה לספקם לכל דורש, ללא הבדל מין, השקפת עולם, השכלה או כל הבחנה אחרת שהיא".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שעליו לאכוף את הנחיותיו ולהבטיח שכל המועצות הדתיות יספקו לבני הקהילה האתיופית את שירותי רישום הנישואין - כפי שהן מספקות אותם לכל יהודי אחר.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי בעקבות הביקורת החלו בשתי המועצות הדתיות האמורות לרשום לנישואין את בני הקהילה האתיופית. עוד הוסיף כי הוא פועל להסדרת הנושא גם מול יתר המועצות הדתיות שעדיין מסרבות לרשום לנישואין את בני הקהילה. בתשובתה הודיעה גם הרה"ר כי תפעל יחד עם המשרד ותנקוט צעדים ופעולות ככל שיידרשו כדי שכלל המועצות הדתיות יספקו את השירות הנדרש.

מינוי רבנים למבררי יהדות

1. כאמור, בני הקהילה האתיופית צריכים להציג אישור יהדות כתנאי לרישומם לנישואין במועצות הדתיות. אישור היהדות ניתן על סמך חקירות ובירורים הנוגעים לנרשמים לנישואין, לבני משפחתם ולמכרים נוספים של המשפחה. שלב בירור היהדות עשוי לארוך זמן מה, בהתאם למורכבות המקרה ולטיב המידע שיש בידי בני הזוג.

בספטמבר 2006 החליטה מועצת הרה"ר למנות ארבעה רבנים מבני הקהילה, נוסף לרב, לשמש כמבררי יהדות - זאת בעקבות פניות של הרב הראשי הספרדי, של הרב הראשי ליהודי אתיופיה, של המשרד ושל עמותת טבקה, וכן לנוכח העומס שהוטל על כתפי הרב בכל הנוגע בטיפול בבקשות הרבות שהצטברו. ארבעת הרבנים שנוספו הוסמכו לפתוח תיקי נישואין, לחקור את המבקשים להינשא על מצבם האישי ולהכריע בדבר יהדותם. אך בניגוד לרב, הם לא הוסמכו לשמש כרושמי נישואין ולחתום על תעודות נישואין. בהחלטת מועצת הרה"ר צוין גם כי רבנים אלה "זקוקים לאישורו הסופי של הרב ". באוקטובר 2008 פנו לעוזרו דאז של הרב שלושה מבין ארבעת הרבנים האמורים, וטענו כי אין משמעות מעשית למינוָם היות שהמועצות הדתיות לא קיבלו על כך הודעה בכתב ממועצת הרה"ר או מהמשרד.

---

28 בג"ץ 153/87 **שקדיאל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מב (2) 221, עמ' 236.

נמצא כי רק באוקטובר 2009 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל והפיצו בין כל המועצות הדתיות, ובו נמסרה ההודעה בדבר מינוים של ארבעת הרבנים האמורים למבררי יהדות של בני הקהילה.

עוד נמצא כי בחוזר המנכ"ל מ-2009 נכתב בטעות כי ארבעת הרבנים שנוספו הוסמכו לשמש גם כרושמי נישואין, אף שהוסמכו למבררי יהדות בלבד. טעות זו תוקנה בעקבות הביקורת, בדצמבר 2011.

2. ביוני 2010 החליטה מועצת הרה"ר למנות חמישה רבנים נוספים לשמש מבררי יהדות של בני הקהילה. הרבנים מוסמכים לבדוק את יהדותם של בני הזוג הגרים באזור מגוריהם ולהנפיק להם אישור יהדות. במקרים שבהם ישנם ספקות בנוגע למוצאם של המבקשים, נדרשים מבררי היהדות להעביר אל הרב את הטיפול בעניינם. המשרד בירך את הרה"ר על החלטתה וציין כי מינוי רבנים שיקבלו קהל בכל רחבי הארץ וישפרו בכך את נגישות השירות ואת זמינותו - יקל על בני הקהילה המתגוררים באזורים שונים.

(א) בישיבה שנערכה בין הסמנכ"ל לבין רבני הקהילה האתיופית באוקטובר 2010, סוכם כי המשרד יפרסם בכלי התקשורת מידע לגבי מינוי תשעת הרבנים כאמור. בינואר 2011 כתב הסמנכ"ל לאחד הרבנים שמונו, כי "בחודש פברואר [2011] אנו נצא בפרסום ברדיו בשפה האמהרית ובעלונים במועצות הדתיות בדבר... מוקדי קבלת הקהל הנוספים לאישור יהדות לאוכלוסיה האתיופית".

אולם התברר כי עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, ואף על פי שהרבנים שמונו כבר החלו לכהן בתפקידם, לא פרסם המשרד חוזר מנכ"ל מעודכן, ומכאן עולה חשש שלא כל המועצות הדתיות מודעות למינוים של חמשת הרבנים שנוספו. כמו כן, לא היה פרסום בכלי התקשורת המיידע את בני הקהילה על מוקדי קבלת הקהל הנוספים שנועדו לשרתם. רק בחוזר מנכ"ל שפורסם בדצמבר 2011 הופיעה רשימת תשעת הרבנים מבררי היהדות, הכוללת את פרטי ההתקשרות עמם ואת המועצות הדתיות שבהן הם מקבלים קהל. במקביל פורסם המידע באמצעי התקשורת השונים בשפה האמהרית.

(ב) משרד מבקר המדינה בירר באמצעות השאלונים כמה מבין המועצות הדתיות נעזרות ברבנים שמונו למבררי יהדות של בני הקהילה. הועלה כי 43% מהמועצות הדתיות דורשות מבני זוג ממוצא אתיופי להמציא להן אישורי יהדות אך ורק מהרב כתנאי לרישומם לנישואין על ידי רושם הנישואין שלהן; 25% השיבו שהן נעזרות בתשעת הרבנים שנוספו לשם כך; 12% השיבו כי הן לא רושמות אצלן את בני הזוג לנישואין אלא מפנות את המבקשים להירשם לנישואין ולנהל את כל הליך הרישום בלשכתו של הרב; 5% השיבו שהן מנהלות לבני הקהילה הליך בירור יהדות רגיל ככל מועמד אחר הנדרש לאישור יהדות; (כל היתר, 15%, סימנו את התשובה "אחר"). גם המשרד היה מודע לתופעה, וכפי שציין היועץ המשפטי של המשרד בדצמבר 2010, רבות מהמועצות הדתיות עדיין מפנות את בני הקהילה לקבל אישור יהדות מהרב בלבד.

ארבעת הרבנים שמונו ב-2006 מסרו למשרד מבקר המדינה בתשובתם מינואר 2012, כי יש להבטיח הכרה מלאה באישורי היהדות שהם מנפיקים ולמנות עוד מבררי יהדות מבני הקהילה האתיופית כדי לשפר את השירות לזוגות שבאים להינשא.

גם עמותת טבקה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי הליך רישום הנישואין של יוצאי אתיופיה צריך להיות שוויוני ככל הניתן וכי יש למנות ברחבי הארץ מבררי יהדות מקרב בני הקהילה, שדבר קיומם יפורסם ויהיה ידוע וסמכותם להנפיק אישור יהדות תהיה ברורה וסופית.

משרד מבקר המדינה מעיר שחלק ניכר מהמועצות הדתיות לא פועלות על פי הנחיות הרה"ר. לפיכך, על הרה"ר ועל המשרד להטמיע בקרב כולן את הצורך להיעזר בתשעת הרבנים שנוספו, כדי לייעל את השירות השוטף ולהקל את מצבם של בני הקהילה הנרשמים לנישואין.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי יפעל לרענון ההנחיות והטעמתן בקרב המועצות הדתיות. בתשובתה הודיעה גם הרה"ר כי תפנה לרבנים המקומיים ולמועצות הדתיות, באמצעות המשרד, כדי להטמיע את ההנחיות האמורות.

3. כדי לתת שירות נאות לציבור הפונים, נדרשים אמצעים מינהליים ולוגיסטיים שיעמדו לרשות תשעת הרבנים מבררי היהדות שנוספו. הרבנים הלינו בפני המשרד, באוקטובר 2010, על מחסור באמצעים לוגיסטיים למילוי תפקידם. בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה ביולי 2011, מסרו חלק מהם כי האמצעים החסרים כוללים בעיקר חדרי קבלה ושירותי מזכירות, תשתית מחשבים ומכשירי טלפון נייד.

עוד הועלה כי למעט המועצה הדתית בירושלים, אין ביתר המועצות הדתיות עלון המסביר את הליך הרישום בשפה האמהרית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש להעמיד לרשות תשעת הרבנים, במקומות שיש ביקוש לשירותיהם, תשתית מינהלית מתאימה ואת האמצעים הנדרשים לביצוע עבודתם ביעילות. כמו כן, יש לספק מידע לציבור הפונים בשפה המובנת להם ולוודא שניתן להם שירות יעיל ואיכותי.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי מחלקת שירותי דת לעדה האתיופית החלה לבצע סיורים במקומות שבהם נמצאים תשעת הרבנים מבררי היהדות שנוספו, כדי לעמוד על הצרכים הנדרשים למתן מענה נאות לבני הקהילה. כמו כן, החלה המחלקה לנסח עלון מידע בשפה האמהרית והיא תפעל להפיצו בקרב המועצות הדתיות ובאתר האינטרנט של המשרד.

ערכאת ערעור על קביעות מבררי היהדות של בני הקהילה האתיופית

בהנחיות היועמ"ש[29] נקבע כי החלטתו של רושם הנישואין לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין חייבת להתבסס על ראיות שאדם סביר היה רואה אותן כבעלות ערך הוכחתי; וכי אין הרושם רשאי להסתמך על רכילות, השערות גרידא או שמועות בעלמא. עוד נקבע בהן כי על הרושם לתת למבקש הזדמנות לעיין במידע המצוי אצלו ביחס למעמדו האישי ולאפשר לו לטעון טענותיו ולהביא ראיותיו ביחס למידע זה.

כאמור, הרב הראשי ליהודי אתיופיה ותשעת הרבנים מבררי היהדות שמונו בשנים האחרונות מקרב בני הקהילה האתיופית, מבררים את זהותם של בני משפחתו המורחבת של כל מועמד לנישואין (נהוג לברר את תולדות המשפחה עד שבעה דורות לאחור, גם מצד אם המועמד וגם מצד אב המועמד), ומכריעים בדבר מעמדו האישי של כל אחד מבני הזוג.

בני הקהילה האתיופית רשאים לערער על קביעותיו של הרב בנוגע למעמדם האישי, על ידי פנייה לבג"ץ או לבתי הדין הרבניים. יחד עם זאת, בפגישה שהתקיימה באוקטובר 2010 בין רבני הקהילה לעוזרו של הרב, הם ביקשו לאפשר לזוגות שהוחלט לגביהם שיעברו גיור כתנאי לנישואיהם

---

29 הנחיה מס' 6.4501 בעניין רשימות מעוכבי נישואין מיום 23.3.03 (במקור הנחיה 21.632 מ-1.8.76).

כדמו״י, לערער על ההחלטה לפני מועצת חכמי הרבנים האתיופים במשותף עם הרב, ככל הנראה בשל החשש כי בתי הדין אינם בקיאים דיים בתולדות הקהילה. הצעה זאת נדחתה.

כמו כן, הליך גביית העדויות לצורך בירור יהדותם של בני הקהילה המבקשים להינשא אינו גלוי בפניהם, והם אינם יכולים לסתור את העדויות. במאי 2008 כתב הרב ליועץ המשפטי של המשרד כי ״הקהילה האתיופית הינה קהילה קטנה ומגובשת, במידה שאדם יבוא להעיד לרעת אדם אחר בפרהסיה הרי שהוא מכניס עצמו לכדי סכנה וחרם קהילתי... לפיכך ברור שאין מי שיסכים לבוא ולהעיד בפרהסיה או אפילו לחתום על הצהרה בשמו״. במסגרת הליך שהתנהל בבית הדין הרבני האזורי ברחובות, למשל, סירב הרב לחשוף פרטי עדים מקרב בני הקהילה שהעידו על מעמדה האישי של המבקשת, ולפיכך החליט בית הדין להתעלם מעדותם.

האפשרות המעשית של בני הקהילה לערער על קביעותיו של הרב בנוגע למעמדם האישי כרוכה בקשיים, בשל המידע החסר והקושי לאתר גורמים הבקיאים בתולדות הקהילה.

בתשובתו הודיע המשרד כי יפנה למועצת הרה״ר לקבלת החלטה בעניין קביעת ערכאת ערעור לבני הקהילה בעניין קביעת יהדותם.

הקמת מאגר מידע על הקהילה האתיופית

בהיעדר תיעוד מסודר הכולל פרטים על בני הקהילה האתיופית, דרשו בני הקהילה ורב העיר נתניה (שטיפל כאמור ברישומם לנישואין), כבר לפני למעלה מ-25 שנה, להקים מכון למורשת יהדות אתיופיה (להלן - המכון). בין היתר נועד המכון לרכז את פרטי משפחות העולים במאגר מידע ממוחשב, על מנת לשמר את שורשי הקהילה ולסייע בהתחקות אחר מוצאו של כל אחד מבניה. בהחלטת מועצת הרה״ר מ-1985 נקבע כי ״כשיוקם המכון לחקר יהדות אתיופיה ע״י משרד הדתות בהשתתפות הקייסים של הקהילה, תתקבל עדות על מצבו(ה) המשפחתי של המבקש(ת) גם על פי תעודה שינפיק המכון, ותהא זו עדות בעלת חשיבות״.

1. במסגרת פסק דין חלקי שניתן בבג״ץ איילין, הורה בית המשפט העליון ב-1985 לשר הדתות דאז ולשר לקליטת העלייה דאז להבטיח את הקמת המכון בתוך 90 יום. בפסק הדין הסופי בבג״ץ איילין, שניתן ב-1989, הורה בית המשפט למשרד הדתות לכנס בתוך חודש את כל הקייסים וזקני הקהילה האתיופית בישראל, ולהציע לכל אחד מהם כי יתעד את שמות ראשי המשפחות שהתגוררו ביישובו, את שמות הצאצאים של כל ראש משפחה וכן את קשרי המשפחה של כל אחד ואחד מהצאצאים. כן הוצע שמידע זה ימוחשב. עתירה נוספת בעניין הוגשה ב-1994 נגד ראש הממשלה, שכיהן בשעתו גם בתפקיד השר לענייני דתות[30]. העתירה הסתיימה בהודעה מוסכמת של הצדדים, שעל פיה התחייב המשרד להשלים את הכנת התשתית להקמת המכון על פי התכנית שנקבעה בבג״ץ איילין.

בעקבות ההחלטה בבג״ץ איילין והחלטת ועדת השרים לענייני קליטת העלייה מ-1995, הוקמה עמותה פרטית שהחלה לפעול בשנת 1996. מטרתה המרכזית של העמותה היא שימור מורשת יהדות אתיופיה ותרבותה, והיא פועלת בלי קשר לסוגיית הוכחת היהדות של בני הקהילה. לדברי מנהל העמותה הפרטית, היא מיפתה עד כה כ-32,000 אנשים מבני הקהילה, לרבות נפטרים (כאמור, הקהילה מונה כיום 120,000 נפש). המיפוי נעשה בעיקר על ידי תחקור זקני הקהילה. יצוין כי המשרד לקליטת העלייה משתתף במימון הקמת המכון על ידי העמותה הפרטית.

---

30 בג״ץ 428/94 **בית ישראל - קהילת יהדות אתיופיה ואח׳ נ׳ ראש הממשלה בתפקיד שר הדתות ואח׳** (לא פורסם).

נמצא אפוא כי על אף שחלפו יותר מ-20 שנה ממועד מתן פסק הדין בבג"ץ איילין וחרף הצהרת המדינה בפני בית המשפט העליון, המכון טרם הוקם. כמו כן, עדיין לא הוקם מאגר שישמש את רושמי הנישואין בבואם לקבוע את מעמדם האישי של בני הקהילה המבקשים להינשא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על היועמ"ש לתת דעתו לכך שהצהרות חוזרות ונשנות של המדינה בפני בית המשפט העליון לא קוימו, אחרי יותר משני עשורים מאז ניתנו לראשונה.

2. הביקורת העלתה שממצאיהם של תשעת הרבנים מבררי היהדות בנוגע ליהדותם של זוגות שהופנו אליהם, אינם מתועדים באופן מסודר וממוחשב ושתיקי הנישואין אינם סרוקים. בהיעדר מאגר מידע מסודר וממוחשב, הרב הראשי ליהודי אתיופיה ותשעת הרבנים מסתמכים אך ורק על ידע אישי, על תחקור זקני הקהילה, בני המשפחה ומכרים של בני המשפחה ועל בדיקת תיקי הנישואין של בני המשפחה שנישאו בארץ. התנהלות זו מקשה על התחקות אחר החלטות שהתקבלו בעבר בנוגע לבני אותה משפחה. נמצא כי ההתנהלות הזאת הובילה לא אחת להחלטות נוגדות ומנוגדות לגבי יהדותם של בני אותה משפחה. מצב כזה עלול ליצור פגמים מהותיים בהחלטות, שמטבע הדברים משליכות על ייחוסם של בני הזוג ושל ילדיהם, על מעמדם האישי ועל עתידם.

בתשובתו הודיע המשרד כי הוא פועל להקמת מאגר מידע ממוחשב שיישמרו בו כל הפרטים המתעדים את החלטות בירור היהדות הקיימות כיום, ואת תיקי הנישואין של בני הקהילה. מדובר במאגר מרכזי אחד שיהיה נגיש לכל מבררי היהדות. באופן זה יימנעו מצבים של החלטות נוגדות לגבי יהדותם של בני הקהילה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לפעול לגיבוש וריכוז המידע הנוגע לבני הקהילה. זאת כדי להבטיח טיפול יעיל, אחיד ושוויוני במבקשים להינשא ולהסדיר את נושא קבלת ההחלטות הקובעות את מעמדם האישי של בני הקהילה, שהנו נושא רגיש ומורכב ביותר.

ניהול רשימת מעוכבי הנישואין

הזכות להינשא היא זכות אנושית בסיסית, אם כי לפי הדין ולפי שיטות משפט מקובלות בעולם ישנן מגבלות שונות לגביה - כגון גיל מינימום ואיסור ריבוי נישואין. היות שנישואי יהודים בישראל נערכים כדמו"י, יש בארץ מגבלות נוספות: על פי דין המדינה, יש מקרב האוכלוסייה היהודית שמנועים מלהינשא כדמו"י עקב איסור הלכתי כלשהו, כמו האיסור על יהודים להינשא לממזרים[31].

הנהלת בתי הדין הרבניים אחראית לניהול רשימה המכונה "רשימת מעוכבי הנישואין", שבה מרוכזים פרטיהם המזהים של אזרחי המדינה ובעלי דרכון זר המנועים מלהינשא כדמו"י[32] באופן

---

31 במרבית המקרים ממזר הוא ילד שנולד לאישה יהודייה במהלך נישואיה, מגבר יהודי שאינו בעלה.

32 המניעה מלהינשא כדמו"י יכולה להיות גורפת - דהיינו איסור להינשא לכלל האוכלוסייה, או יחסית - דהיינו איסור להינשא לחלק מהאוכלוסייה (כמו גרושה האסורה על כהנים בלבד); המניעה יכולה להיות תמידית - למשל אישה האסורה על בעלה ובועלה, או זמנית - למשל אדם שנערך בירור לגבי יהדותו, נישואיו כדמו"י יותרו רק אם בסופו של ההליך יתברר שהוא יהודי.

זמני - "מעוכבי נישואין", או באופן קבוע - "פסולי חיתון" (להלן - רשימת מעוכבי הנישואין או הרשימה). כאמור, לפי נוהל רישום נישואין, כל רושמי הנישואין מחויבים לוודא כי הנרשמים אצלם לנישואין אינם מופיעים ברשימת מעוכבי הנישואין, ורק אחר כך הם יכולים להתיר את הנישואין כדמו"י. לפי הנחיות היועמ"ש בעניין רשימות מעוכבי נישואין[33] (להלן - הנחיות היועמ"ש), כדי לשמור על צנעת הפרט, אסור למועצות הדתיות לבדוק בעצמן אם מועמדים מופיעים ברשימת מעוכבי הנישואין ועליהן לפנות למחלקת נישואין במשרד, שהיא בעלת הרשאה לבצע שאילתא פרטנית ממוחשבת למול רשימת מעוכבי הנישואין - המתנהלת, כאמור, בהנהלת בתי הדין הרבניים.

בחודש מרץ 2011 נכללו ברשימה 4,865 שמות של גברים ונשים, ובאוגוסט 2012 נכללו בה 5,397[34]. הרשימה מחולקת ל-11 קטגוריות, שהעיקריות שבהן: ממזרים, טעונים גט לחומרה (בעיקר במקרים של זוג שהתגרש ושב לחיות יחד ללא חו"ק), כהנים לגרושות, לא יהודים ואנשים שנישאו בנישואין פרטיים, כלומר מעמדם כנשואים לא עודכן במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות. המידע על הכללת שמו של אדם ברשימה מגיע למנהל בתי הדין הרבניים משני מקורות - החלטות של בתי הדין הרבניים שהתקבלו אגב דיון בהליכים מסוגים שונים, והודעות של רושמי הנישואין בדבר מעמדם האישי של מבקשים להינשא.

בתשובת מנהל בתי הדין הרבניים מספטמבר 2012, הוא הסביר כי רק כמחצית מהנכללים ברשימה הם יהודים שיש מניעה הלכתית להשיאם כדמו"י, כלומר הם במעמד של מעוכבי נישואין. היתר כלולים ברשימה כיוון שהם אינם יהודים או שהם ספק יהודים. עוד הוסיף כי ישנם 258 פסולי חיתון שהם ממזרים או ספק ממזרים, דהיינו כ-4.8% מכלל הרשומים כמעוכבי נישואין.

בשנים האחרונות הוקמו במסגרת בתי הדין הרבניים האזוריים בתי דין מיוחדים לענייני יוחסין, והדיונים בעניין קביעת מעמד אישי של מעוכבי נישואין מתקיימים כיום בערכאה זו. אבל גם בתי הדין הרבניים האזוריים פוסקים לפעמים, אגב דיון בהליכים אחרים, בדבר מעמדם האישי של המתדיינים. החלטות של בתי הדין הרבניים על הכללת שמותיהם של אנשים ברשימת מעוכבי הנישואין נמסרות למנהל בתי הדין הרבניים באמצעות מזכירי בית הדין. המנהל אחראי לעדכן את השמות ברשימה על פי אותן החלטות, אם מצא שאין צורך בבירור נוסף על ידי בית הדין שהפנה אליו את ההחלטה. לפי הנחיות היועמ"ש, גם רושמי הנישואין מוסמכים להעביר למנהל מידע בדבר מעוכבי נישואין, והלה רשאי - לאחר בחינת המידע - להוסיף את שמם לרשימת מעוכבי הנישואין. יצוין כי כאשר האדם אינו צד להליך המשפטי וכאשר מקור המידע הוא רושם הנישואין, אזי אין ודאות כי אותו אדם מודע להכללת שמו ברשימה (ראו להלן בפרק זה).

1. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי יש מבין מזכירי בתי הדין שלא הקפידו להעביר את החלטות בית הדין בדבר מעמדם האישי של המתדיינים לידיעת המנהל, ואף שהחלטת בתי הדין קבעה כי שמותיהם צריכים להיכנס לרשימה, הדבר לא נעשה. משרד מבקר המדינה מעיר כי עובדה זו עלולה לפגוע באמינותה של הרשימה ולגרום להטעיית הציבור בעניין זה. הליקויים הללו אף עלולים לפגוע בתוקפם ההלכתי של נישואין, אם התברר בדיעבד כי אחד מבני הזוג ששמו לא הופיע ברשימה הנו פסול חיתון. יצוין כי מבקר המדינה כבר העיר על תופעה דומה בשנת 1990[35]. על מנהל בתי הדין הרבניים מוטלת אפוא החובה לקבוע כללים שיחייבו את מזכירי בתי הדין הרבניים לדווח לו באורח קבע, כדי להבטיח את שלמותה ואמינותה של הרשימה.

---

33 הנחיה מס' 6.4501.

34 כעולה מתשובתו של מנהל בתי הדין הרבניים מספטמבר 2012.

35 ראו: מבקר המדינה **דוח שנתי 40** (1990), בפרק "רשימת מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין", עמ' 285.

2. בהתאם להוראות נוהל רישום נישואין, במקרים שבהם מחלקת נישואין במשרד מוצאת כי המועמד לנישואין מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין, היא מודיעה על כך למועצה הדתית ומצרפת את החלטת בית הדין שבעקבותיה הוכנס המועמד לרשימה. עותק של ההחלטה נשמר אצלה. מחלקת נישואין במשרד הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה כי הנחתה את המועצות הדתיות לעדכן אותה לאחר שבית הדין מבטל את עיכוב הנישואין. היא זקוקה למידע הזה כדי לוודא שהמועצות הדתיות לא חיתנו את מי שבית הדין לא ביטל את עיכוב הנישואין שלו. עוד מסרה מחלקת נישואין במשרד, כי עליה ליידע את מנהל בתי הדין הרבניים במקרים שבהם בוטל העיכוב, כדי שיסיר מהרשימה את שמו של המועמד לנישואין אם טרם עשה כן.

התברר כי למרות החשיבות הרבה הטמונה בעדכון הרשימה, מחלקת נישואין במשרד לא מבצעת מעקב אחר המועצות הדתיות במקרים שבהם הודיעה להן כי המועמד שנרשם אצלן לנישואין מופיע ברשימה. נמצא גם כי למרות הנחיות היועמ"ש, שלפיהן רושם הנישואין חייב לדווח על הוצאת שמו של אדם מן הרשימה, לא תמיד הקפידו המועצות הדתיות לעדכן את מחלקת נישואין במשרד על החלטת בית הדין שקבעה כי בני הזוג כשרים להתחתן. מכאן שמחלקת נישואין במשרד אינה מעודכנת בטיפול של המועצות הדתיות במעוכבים. כמו כן, היא אינה משמשת כבקרה נוספת לעדכון הרשימה, שנותרים בה גם שמות אנשים שאינם עוד בגדר מעוכבי נישואין.

משרד מבקר המדינה בדק 10 מקרים שבהם הודיעה מחלקת נישואין במשרד למועצות הדתיות שפנו אליה במהלך השנים 2007-2010, כי מועמדים מסוימים רשומים ברשימת מעוכבי הנישואין. הועלה כי לגבי תשעה מהם התקבלה החלטת בית דין רבני המתירה להם להינשא כדמו"י, אולם למרות זאת שמותיהם לא הוסרו מן הרשימה. כך לדוגמה, אחד מתשעת המועמדים נכלל ברשימת מעוכבי הנישואין בקטגוריית "ספק ממזר". אף על פי שבית הדין קבע כי יש להתיר למועמד להינשא כדמו"י, לא הוסר שמו מן הרשימה עד למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מחלקת נישואין במשרד לנקוט פעולות מעקב שיבטיחו כי המידע על מועמדים שאינם עוד מעוכבי נישואין יועבר אליה מהמועצות הדתיות או מהנהלת בתי הדין הרבניים, כך תוכל לוודא שהמועצות הדתיות לא חיתנו את מי שבית הדין לא ביטל את עיכוב הנישואין שלו.

3. **במהלך הביקורת נודע למשרד מבקר המדינה כי המשרד לא היה ער לכך שהרשימה כוללת גם בעלי דרכון זר. לפיכך, במשך כל השנים לא בדק המשרד אם שמות של אזרחים זרים שביקשו להינשא בישראל כדמו"י מופיעים בה. משרד מבקר המדינה העיר על כך למשרד, ורק לאחר מכן הוא החל להצליב שמות של אזרחים זרים מול הרשימה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור חשיבותה של הרשימה בהליך הרישום לנישואין, על המשרד ועל הנהלת בתי הדין הרבניים להסדיר ביניהם את עדכון המידע המצוי בה.**

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2012 כי בכוונתו לפעול להסדרת שיתוף הפעולה עם מנהל בתי הדין הרבניים, כדי לוודא שמקרים אלה לא יישנו בעתיד. הרה"ר מסרה בתשובתה כי תפעל לקיום בחינה מעמיקה בעניין זה, בשיתוף המשרד, לשם הסדרת הנושא כראוי.

4. כל אדם ששמו נכלל ברשימה מסיבה כלשהי צריך להימחק ממנה במועד ביטול הסיבה שבגינה נכלל בה שמו, לדוגמה: אם התגייר אדם הכלול ברשימה כיוון שאינו יהודי, שמו צריך להימחק ממנה לאחר שהשלים את הליכי הגיור. הגוף היחידי המוסמך לקבוע כי בטלה הסיבה לעיכובו של אדם להינשא הוא בית דין רבני.

משרד מבקר המדינה מצא כי מזכירי בתי הדין הרבניים לא הקפידו להמציא למנהל בתי הדין הרבניים את ההחלטות לביטול הסיבה לעיכוב הנישואין, והדבר מנע או עיכב את מחיקת השם מרשימת מעוכבי הנישואין.

בעקבות הביקורת הפיץ מנהל בתי הדין הרבניים בינואר 2012 מִזכר לגורמים הרלוונטיים בבתי הדין, ובכללם מזכירי בתי הדין וכל דייני ישראל, שכולל דרישה לנהוג הקפדה יתרה בעניין דיווח על שינויים הקשורים לרשימת מעוכבי הנישואין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש להקפיד לעדכן את הרשימה, כדי למנוע פגיעה מיותרת באנשים שעילת עיכוב הנישואין לגביהם כבר אינה קיימת.

הוספת בני משפחה לרשימת מעוכבי הנישואין

בהנחיות היועמ"ש נקבע כי מקורות המידע היחידים לעדכון הרשימה הם כדלקמן: החלטות של רושמי נישואין שלא לרשום אדם לנישואין; והחלטות של בתי הדין הרבניים בעניין מעמדם האישי של בעלי הדין שניצבים בפניהם. עוד נקבע בהן כי על המשרד ועל רושמי הנישואין להימנע מאיסוף מידע על אנשים שלא פנו כלל בבקשה להירשם לנישואין - ובפרט הן אוסרות לאגור מידע בעניין ילדים של אדם שמעמדו האישי נבע מפסק דין של בית דין רבני, היות שהילדים אינם צד לדיון. בהנחיות היועמ"ש נאמר גם כי על ניהול רשימת מעוכבי הנישואין חלים כללי הצדק הטבעי המעוגנים במשפט הישראלי.

יצוין כי הנחיות הרה"ר מ-2010 בדבר בירור יהדות קובעות כי במקרים שאגב ההליך מתעורר ספק לגבי יהדותו של אדם שאינו צד בהליך, כי אז מנהל תחום בירור יהדות ועגונות בהנהלת בתי הדין הרבניים מוסמך לפתוח בהליך נפרד לבירור יהדותו - הליך שבו האדם שלגביו התעורר הספק יהיה צד ישיר.

בדוח שפורסם ב-1990, העיר מבקר המדינה[36] שבניגוד לדין נוספו שמות אנשים לרשימת מעוכבי הנישואין אף שלא היו צד בדיון.

1. **משרד מבקר המדינה שב ובדק את יישומן הלכה למעשה של הנחיות היועמ"ש בעניין הוספת שמות בני משפחה שלא היו צד בהליך המשפטי, לרשימת מעוכבי הנישואין. נמצאו עשרות מקרים שבהם הורו בתי הדין הרבניים למנהל בתי הדין הרבניים לכלול ברשימה גם בני משפחה של בעל דין שאינם צד בהליך ושלא נרשמו לנישואין כלל. המנהל אכן הוסיף את השמות לרשימה, בניגוד להנחיות היועמ"ש, בלי שהורה על פתיחת הליך נפרד לבירור מעמדם של בני המשפחה האמורים.**

2. **נמצא גם כי מנהל בתי הדין הרבניים חרג לפעמים מסמכותו לנהל את רשימת מעוכבי הנישואין ומחובתו לעמוד בכללי הצדק הטבעי ומתן זכות טיעון: הוא הוסיף לה מיזמתו, ללא הוראה מבית הדין, שמות של אנשים שלא היו צד בהליך, בלי ליידעם על כך ובלי לאפשר להם להציג את טענותיהם.**

---

36 ראו הערה מס' 35.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהחלטותיו של מנהל בתי הדין הרבניים להוסיף שמות אנשים לרשימת מעוכבי הנישואין, בלי ליידעם ובלי לאפשר להם לערער על ההחלטה, הוא פוגע קשות בזכויותיהם הבסיסיות. החלטות אלו נוגדות את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, את כללי הצדק הטבעי ואת הנחיות היועמ"ש.

בעקבות הביקורת, בינואר 2012 פרסם מנהל בתי הדין הרבניים הנחיה, ולפיה לא יוכללו ברשימת מעוכבי הנישואין אנשים שאינם צד בתיק. משרד המשפטים מסר בתשובתו כי כדי להבטיח את קיום הנחיות היועמ"ש יש לקבוע נוהל ליישומן והוסיף כי הוא מציע שבכל מקרה שיתגלה קושי ביישום ההנחיות, יובא הדבר בפני היועמ"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנהל בתי הדין הרבניים לנהל את רשימת מעוכבי הנישואין תוך הקפדה על הנחיות היועמ"ש. גם משרד המשפטים צריך להזדרז ולהביא בפני המנהל את הצעתו לנסח נוהל ליישום הנחיות היועמ"ש, כדי שיוכל לוודא שהן נשמרות כיאות וכי אין חריגה מכללי הצדק הטבעי.

שמירת פרטים על מעוכבי נישואין במועצה הדתית בירושלים

הנחיות היועמ"ש קובעות כי המשרד הוא הסמכות הבלעדית לנהל רישום של מעוכבי נישואין (סמכות שבמהלך השנים עברה למנהל בתי הדין הרבניים), וכי המועצות הדתיות אינן רשאיות כלל לקיים רשימות כאלה. תפקידן של המועצות הדתיות הוא לוודא ששמו של כל מועמד לנישואין אינו מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין. כאמור, הנחיות היועמ"ש מסמיכות גם את רושמי הנישואין להעביר למי שמנהל את הרשימה מידע על המבקשים להינשא כדמו"י שאינם כשירים לכך, לצורך עדכון רשימת מעוכבי הנישואין.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במועצה הדתית בירושלים במהלך 2011, נמצא כי היא מנהלת במשרדיה רישום עצמאי המכיל פרטים אישיים של כל הנרשמים לנישואין וכולל גם מידע על מעוכבי נישואין, זאת בניגוד להנחיות היועמ"ש. עוד התברר כי מידע זה נרשם בכרטסת הנגישה לעובדי המועצה הדתית, והמידע שבה אינו נשמר כפי שנשמר המידע המופיע ברשימת מעוכבי הנישואין.

בתשובתה מינואר 2012 מסרה המועצה הדתית בירושלים כי במקרה שיש בידה מידע על מי מבני הזוג שיש להוסיפו לרשימת מעוכבי הנישואין, הרי הרב רושם הנישואין מעביר את פרטיו להנהלת בתי הדין, והעתק מפרטיו האישיים נשמר גם במשרדי המועצה הדתית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שמירת המידע על מעוכבי נישואין במועצה הדתית בירושלים אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות היועמ"ש. יתרה מכך, אי-שמירה על המידע בתנאים הנדרשים עלולה לגרום לפגיעה בזכויות אדם, בפרטיותו ובכבודו, ויש לחדול מכך ולהקפיד כי המידע יהיה מצוי אך ורק בידי מנהל בתי הדין הרבניים.

המשרד מסר בתשובתו כי יפעל להוספת הנחיות בנושא, ויכלול אותן בנהלים החדשים שהוא מגבש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לטפל בנושא בכל הכלים העומדים לרשותו ומתוך החובה לשמירת זכויות האדם.

עדכון רשימת מעוכבי הנישואין באמצעות מאגרי מידע

1. **מאגר המתגיירים בישראל**: בשנים האחרונות התגיירו במדינת ישראל בממוצע כ-6,000 בני אדם בכל שנה. יש מביניהם אנשים ששמותיהם נרשמו במהלך השנים ברשימת מעוכבי הנישואין, עקב ספק שעלה לגבי יהדותם: כאלה המצויים בהליך של בירור יהדות בבתי הדין הרבניים (ספק יהודים), וכאלה שאינם יהודים. במרץ 2011 היו כ- 2,400 שמות בקטגוריות האלה ברשימה.

בבירור שעשה משרד מבקר המדינה בלשכת מערך הגיור במשרד ראש הממשלה, המנהל מאגר מידע הכולל את שמות המתגיירים ופרטיהם האישיים, נמצא כי הוא אינו מעדכן את מנהל בתי הדין הרבניים בדבר הגיורים שהושלמו במסגרתו. יצוין כי במקרים שבהם שמות של אנשים שלא היו צד בהליך נוספו לרשימה בלי ליידעם על כך, הם מגלים לראשונה כי שמם נמצא בה רק בבואם להירשם לנישואין - לעתים תקופה ארוכה לאחר השלמת הליכי הגיור. משרד מבקר המדינה מצא באופן אקראי מספר מקרים שבהם שמותיהם של גרים לא הוסרו מן הרשימה אף שחלפו שלוש עד 23 שנים ממועד גיורם.

אגף הגיור במשרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי יש לקבוע הנחיה מינהלית לרושמי הנישואין, שלפיה מועמד לנישואין שיציג בפניהם תעודת המרה ותעודת גרות יוכל להירשם לנישואין בלא להישלח לבית הדין הרבני, ובכך תימנע טרחה יתרה למתגיירים. עוד הוסיף כי ינחה את דייני בתי הדין לגיור להפנות את תשומת לבם של המתגיירים אשר פנו בעבר לבירור יהדותם, לפעול להוצאת שמם מרשימת מעוכבי הנישואין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שמנהל בתי הדין הרבניים יפעל עם אגף הגיור לקבלה סדירה ושיטתית של שמות האנשים שסיימו את הליכי הגיור, תוך שמירה על חיסיונו של המידע, ובהתאם לכך יעדכן את רשימת מעוכבי הנישואין.

2. **מאגר שמות הנפטרים**: מהנחיות היועמ"ש עולה כי כבר לפני שנים רבות כללה הרשימה, שלא לצורך, שמות אנשים שהלכו לעולמם. גם על תופעה זו כבר העיר מבקר המדינה בשנת 1990[37]. הביקורת הנוכחית העלתה כי עדיין מופיעים ברשימה שמות של נפטרים גם שנים לאחר פטירתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל בתי הדין הרבניים לפעול להשמטה שיטתית של שמות הנפטרים מרשימת מעוכבי הנישואין, על ידי הצלבת השמות ברשימה עם מאגר הנפטרים המנוהל ברשות האוכלוסין.

---

37 ראו הערה מס' 35.

בתשובתו מספטמבר 2012 הודיע מנהל בתי הדין הרבניים כי הוא הקים ועדה שתבחן את הרשימה, כדי לטייב את הנתונים ולהמליץ בפניו על הנחיות וכללים לדיווח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש להשלים בהקדם את טיוב הנתונים ברשימה, ולהמשיך לעשות כן באופן סדור ושיטתי במועדים קבועים שיקבעו, כדי להבטיח שלא ייכללו בה שמות של אנשים שלא לצורך.

הפיקוח והבקרה של מחלקת נישואין במשרד על המועצות הדתיות

המשרד לשירותי דת צריך, בין היתר, לקיים פיקוח מינהלי על פעילותן של המועצות הדתיות. בתחום הנישואין פועל המשרד באמצעות מחלקת הנישואין שלו, האחראית לכל מחלקות הנישואין במועצות הדתיות בארץ ומחלקות הדת במועצות האזוריות והמקומיות. היא מספקת טופסי תעודות נישואין למועצות הדתיות לפי דרישה, ומתפקידה לשמור עותק של כל תעודת נישואין חתומה שהוחזרה אליה לאחר החתונה, וכן להמציא לרשות האוכלוסין עותק מתעודת הנישואין. מחלקת נישואין במשרד גם בודקת, כחלק מהליך הרישום לנישואין, אם מועמדים לנישואין נכללים ברשימת מעוכבי הנישואין. במרשם האוכלוסין היא בודקת את מצבם האישי של המועמדים.

בנובמבר 2008 פרש מנהל מחלקת נישואין במשרד, וכשנתיים לאחר מכן מונה לה מנהל חדש. המחלקה מונה כיום חמישה עובדים.

1. **המעקב אחר תעודות הנישואין:** כאמור, מחלקת נישואין במשרד מספקת למועצות הדתיות תעודות נישואין בחמישה עותקים, המונפקות אצלה על פי מספר סידורי. כל מועצה דתית מזמינה ממנה אחת לכמה חודשים את כמות התעודות הנדרשת לה - על פי ההערכה שלה את מספר הזוגות שיינשאו בחודשים הקרובים.

כאמור, המועצה הדתית רושמת את פרטי בני הזוג בחמשת העותקים של תעודת הנישואין: עותק אחד עבור הרבנות המקומית שבה נערכו הנישואין; שני עותקים עבור בני הזוג; שני עותקים עבור מחלקת נישואין במשרד - אחד מהם נשאר אצלה למשמרת והשני מועבר לרשות האוכלוסין.

(א) בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, נקבע בין היתר כי בתוך 14 ימים מיום הנישואין (שנרשמו לפי פקודת הנישואין והגירושין), תמסור הרשות הנוגעת בדבר לפקיד רישום את העתק המסמך המעיד על הנישואין בצירוף פרטים שנקבעו בתקנות.

(1) על פי נוהל רישום נישואין, עותקים של תעודת הנישואין המיועדים למחלקת נישואין במשרד ולרשות האוכלוסין יישלחו למשרד על ידי המועצות הדתיות בתחילת כל חודש ולא יאוחר משבעה בחודש, גם אם התעודה עדיין לא נמסרה לבני הזוג. תעודה אחת מועברת כאמור מהמשרד לרשות האוכלוסין, שמעדכנת במאגר המידע שלה את מועד הנישואין, את מספרה הסידורי של תעודת הנישואין, את שם המועצה הדתית שהנפיקה את התעודה ואת שמות המשפחה של בני הזוג (אם שונו בעקבות הנישואין).

יוצא אפוא שהנחיות הנוהל בנוגע למועד משלוח העתקים של תעודת הנישואין למשרד אינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק. כך למשל העתק תעודת נישואין של זוג שנישא בשבועיים הראשונים של החודש יישלח לפי הנוהל רק בתחילת החודש הבא, ולא בתוך 14 ימים מיום הנישואין כנדרש בחוק. על המשרד לתקן את הנחיות הנוהל בהתאם להוראות החוק.

(2) לפי הפסיקה[38], למרשם האוכלוסין יש מעמד סטטיסטי-רישומי בלבד, ועל פקיד הרישום לרשום בו את המידע המצוי בתעודות הציבוריות המוגשות לו. אף על פי שמרשם האוכלוסין הוא כלי סטטיסטי שאינו משקף בהכרח את המצב האישי האמיתי, חשוב מאוד לוודא כי המידע המצוי במשרד הפנים הנו אמין. שכן רושמי הנישואין נעזרים בו בבדיקת כשירותם של בני הזוג להינשא. למשל: אם אדם נשוי מבקש להינשא בשנית בלא שהתגרש קודם מבת זוגו הקודמת, אולם במרשם האוכלוסין הוא רשום כפנוי כיוון שלא עדכנו את מעמדו האישי בנישואין הקודמים, הדבר עלול להכשיל את רושם הנישואין שעלול להשיאו בניגוד לדמו"י.

הועלה כי מועצות דתיות פועלות לעתים שלא בהתאם לנוהל רישום נישואין, ומעבירות את תעודות הנישואין למשרד באיחור ניכר. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות רשות האוכלוסין את הרישום בדבר מעמדם האישי של זוגות שנישאו בין השנים 2003-2010 ואשר תעודות הנישואין שלהם נשלחו למשרד באיחור ניכר, דהיינו בין שנה לשמונה שנים מיום קיום טקס החו"ק. הבדיקה העלתה כי חלק מבני הזוג עדיין רשומים במרשם האוכלוסין כפנויים, אף על פי שכבר נישאו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 הודיעה רשות האוכלוסין, כי לאור החשיבות שהיא מייחסת לאמינות נתוני המרשם ואף על פי שהחובה להודיע על שינוי מוטלת על רושמי הנישואין, היא פועלת, במסגרת תכנית העבודה לשנת 2012, ליצירת ממשק ממוחשב עם המועצות הדתיות. כאמור, המשרד ציין בתשובתו כי נבנתה תכנית אב תלת-שנתית שנקבעו בה יעדים למחשוב כלל המועצות הדתיות. עוד הוסיף כי יפעל לרענון הנהלים בנושא.

(ב) לשאלה בשאלונים אשר ביררה באיזו תדירות המועצות הדתיות מעבירות את עותקי תעודות הנישואין למחלקת נישואין במשרד, השיבו 40% כי הן מעבירות אותם פעם בחודש; 26% השיבו כי הן שולחות אותם פעם בשבועיים לכל היותר; ו-18% אמרו כי הן שולחות אותם אחת לרבעון.

(ג) בדיקת משרד מבקר המדינה שנגעה לתעודות נישואין שהיו מצויות במחלקת נישואין במשרד, העלתה כי בשנתיים האחרונות נשלחו אל המשרד תעודות של זוגות שנישאו לפני שנים רבות. כך למשל בספטמבר 2010 התקבלה במחלקה תעודת נישואין של זוג שנישא בספטמבר 1996, כ-14 שנים לאחר מועד הנישואין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לוודא שהמועצות הדתיות ממלאות אחר הוראות הנוהל ומעבירות אליו עותקים מתעודות הנישואין במועדים שנקבעו, כדי שיוכל להעבירן לרשות האוכלוסין ובכך להבטיח את שינוי הסטטוס של בני הזוג במרשם האוכלוסין.

בתשובת רשות האוכלוסין מינואר 2012 צוין כי באחרונה התקבלו מהמשרד מספר רב של תעודות נישואין מהשנים 2009-2011.

(ד) התברר כי מחלקת נישואין במשרד מרכזת עבור כל אחת מן המועצות הדתיות את המידע הנוגע לתעודות הנישואין - מועד אספקתן, כמות התעודות שסיפקה למועצה, מספרן הסידורי של התעודות שהתקבלו חזרה מהמועצה לאחר הנישואין, ומספרן הסידורי של התעודות שבוטלו על ידי

---

38 למשל: בג"ץ 143/62 **פונק שלזינגר נ' שר הפנים**, פ"ד יז 225; בג"ץ 58/68 **שליט נ' שר הפנים**, פ"ד כג (2) 477; בג"ץ 3045/05 **יוסי בן-ארי נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים** (21.11.06, תקדין).

המועצה. ריכוז זה נעשה באופן ידני, למרות ההיקף הגדול של הנתונים המתקבלים על אודות כ-37,000 זוגות בשנה בממוצע.

במהלך השנים הצטברו במחלקת נישואין במשרד תעודות נישואין בהיקפים גדולים מאוד, ורישום ידני עלול להקשות עליה את הטיפול ואת השימוש בתעודות הנישואין. ואכן, על פי תלונה שהתקבלה באחת המועצות הדתיות ביוני 2011 מבא כוחו של אזרח, ערך מרשו בירור במשרד הפנים והתברר לו כי הוא רשום כנשוי אף שלא נישא מעולם. בירור שעשתה המועצה הדתית העלה כי אין אצלה תיק נישואין שנפתח לאזרח, וממילא אין בידה עותק מתעודת הנישואין שלו. לאור העובדה שאין רישום ממוחשב, ספק אם מחלקת נישואין במשרד תוכל לאתר את המועצה הדתית שלה סופקה התעודה האמורה, ולספק למתלונן פתרון לבעייתו.

דוגמה נוספת: בשל תלונות שהתקבלו במועצה הדתית בכפר סבא בשנת 2009, על אופן תפקוד מחלקת הנישואין שלה, הקימה המועצה מאגר ממוחשב לרישום תיקי הנישואין שנפתחו אצלה וביצעה באמצעותו בדיקות שונות. אחת הבדיקות העלתה כי לא קיים רצף במספרן הסידורי של תעודות הנישואין המתויקות בתיקים, וכי חסרות לה 22 תעודות נישואין שמספרן עוקב. לא נמצא כי תעודות אלה בוטלו על ידי המועצה הדתית, ועותקים של תעודות אלה לא נמצאו בתיקי הנישואין שנפתחו אצלה. בשל כך, במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה ברשות האוכלוסין אם מספרי התעודות שלא נמצאו מופיעים במערכת המחשב שלה, כדי לברר אם הן שייכות לזוגות שנישאו כדין. הבדיקה העלתה כי רק שמונה מן התעודות החסרות הונפקו לזוגות שנישאו בין השנים 2004-2008 במועצה הדתית בכפר סבא. נותרו אפוא עוד 14 תעודות שלא ידוע מה עלה בגורלן, ובנסיבות אלה אף ייתכן שנעשה בהן שימוש שלא כדין.

מהאמור עולה כי בהיעדר רישום ממוחשב של תעודות הנישואין, יש למחלקת נישואין קושי לאתרן, לשחזר מה נעשה איתן ולגלות אם נעשה בהן שימוש לרעה. הועלה כי רק במהלך קיום הביקורת, ביולי 2011, החלה מחלקת נישואין במשרד לרשום את מספרי תעודות הנישואין שנשלחו אליה מהמועצות הדתיות בקובץ ממוחשב. ממועד זה התבצע הרישום הממוחשב גם לגבי תעודות משנים קודמות, ועד למועד סיום הביקורת הועלו למאגר תעודות שהתקבלו במחלקה החל משנת 2009. אולם מספרי התעודות שמונפקות למועצות הדתיות עדיין נרשמים באופן ידני, ולכן תתקשה מחלקת נישואין במשרד להצליב בין מספרי התעודות שנשלחו לבין מספרי התעודות שהתקבלו אצלה.

תעודת נישואין היא מסמך רשמי של המדינה המעיד על מעמדו האישי של האזרח, ולכן על המשרד לשפר את הפיקוח בנושא זה. בראש ובראשונה, עליו לקבוע הליך עבודה סדור ומובנה בינו ובין המועצות הדתיות בדבר אספקת התעודות ושמירתן. משרד מבקר המדינה מעיר כי יש מקום לנהל את המידע באמצעות מערכת ממוחשבת, כדי שיהיה בידי המשרד כלי ראוי לביצוע מעקב ובקרה וכדי שיוכל לוודא כי הוראות הדין נשמרות.

בתשובתו הודיע המשרד כי מינואר 2012, לאחר סיום הביקורת, הוא החל לנהל רישום ממוחשב של כל המספרים הסידוריים של תעודות הנישואין שנשלחות למועצות הדתיות. נוסף לכך, הנהלת המשרד פועלת לביצוע שינויים מהותיים בנושא תעודות הנישואין, לרבות שימוש באמצעי זיהוי. במסגרת שינויים אלה עתיד אגף המחשוב במשרד להטמיע את השימוש ב"ברקוד", מה שיאפשר ניהול מערכת לזיהוי ולמעקב אחר תעודות הנישואין לפי מספרן הסידורי, החל משלב העברתן למועצות הדתיות ועד החזרתן למשרד.

2. **החזרת הכתובה למועצה הדתית:** בנוהל רישום נישואין נקבע כי הרב עורך החו"ק ידאג להעביר עותק מהכתובה לרבנות המקומית בתוך שלושה ימים מיום הנישואין, וכי אי-העברת הכתובה תגרום לעיכוב בהנפקת תעודת הנישואין. ישנן מועצות דתיות שנוהגות למסור לבני הזוג שני עותקים של הכתובה, כדי שאחרי הנישואין יחזירו להן בני הזוג עותק אחד חתום על ידי

הרב עורך החו"ק. מאחר שלעתים בני הזוג לא מקפידים להחזיר עותק כזה למועצה הדתית מיד לאחר הנישואין, הנפקת תעודת הנישואין מתעכבת. חלק מן המועצות הדתיות דורשות מעורך החו"ק להחזיר להן בעצמו עותק מהכתובה. המועצה הדתית בירושלים מצאה דרך למנוע את העיכוב במשלוח הכתובה אליה: היא מצרפת לכתובה שנמסרת לרב המחתן מעטפה מבוילת, ועליה רשומה הכתובת של המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לרענן את הנהלים הנוגעים לחובת עורך החו"ק להעביר למועצה הדתית את הכתובה מיד לאחר מועד החתונה, ואף לדרוש זאת מעת לעת ממועצות דתיות שלא הקפידו על כך. זאת על מנת למנוע עיכוב בהנפקת תעודת הנישואין ובעדכון המעמד האישי של בני הזוג במרשם האוכלוסין - בשל אי-קבלת עותק הכתובה.

המשרד ציין בתשובתו מינואר 2012 כי קיבל את הערות הביקורת בעניין זה ויפעל לרענון הנהלים בנושא בקרב כל המועצות הדתיות.

3. **סדרי פיקוח**: ראוי כי פעילותה של מחלקת נישואין במשרד, שתפקידה לפקח על יותר מ-150 מועצות דתיות ומחלקות דת, תיעשה על פי תכנית עבודה שנתית מפורטת שתכלול סדר עדיפויות בהפניית תשומות הפיקוח.

הועלה כי למחלקת נישואין במשרד אין תכנית עבודה כזאת ולא נקבעו לה סדרי פיקוח שיטתיים. עוד התברר כי היא לא מבקרת במועצות הדתיות במטרה לבחון את התנהלותן בנושא רישום הנישואין, אלא במקרים מיוחדים שבהם מתקבלת תלונה מהותית שמצריכה ביקור במועצה. זאת ועוד, במשך כשנתיים (מנובמבר 2008) שכאמור במהלכן לא היה מנהל למחלקה, לא התקיים כל פיקוח על הליך הרישום לנישואין במועצות הדתיות.

יצוין כי רק בשנת 2011 הכין אגף פיקוח ובקרה במשרד תכנית ביקורת, בנושא יישום הוראות נוהל רישום נישואין על ידי מחלקות הנישואין במועצות הדתיות. התכנית אמורה להתבצע באמצעות משרדי רואי חשבון. ביוני 2011 התבצע פיילוט של התכנית באחת המועצות הדתיות.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי במהלך החודשים האחרונים פרסם מכרז לשם התקשרות עם חמישה משרדי רואי חשבון חיצוניים לצורך עריכת ביקורת, בין היתר בתחום הנישואין. כמו כן, הוא יפנה למשרד האוצר לצורך הוספת תקנים לביצוע פיקוח ובקרה באמצעות מחלקת נישואין במשרד. בתשובתו מספטמבר 2012 ציין המשרד כי אגף פיקוח ובקרה הוציא לפועל 20 ביקורות במועצות הדתיות, 11 מהן בתחום הנישואין. לאחר לימוד הממצאים יופץ דוח ליקויים בקרב המועצות הדתיות, לידיעתן ולשם תיקון הליקויים. המשרד גם ציין כי מונתה ועדת ביקורת לנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהמשרד יוכל לבצע את תפקידו כמאסדר - במיוחד בכל הנוגע למועצות הדתיות ולמחלקות הדת, עליו לקבוע נהלים וסדרי עבודה שיטתיים ומובנים ולהסדיר את הפיקוח על המועצות הדתיות. סדרי עבודה כאלה כוללים ביצוע ביקורות במועצות הדתיות לשם בדיקת יישום נוהל רישום נישואין ואכיפתו, כתיבת דוחות, הפקת לקחים מהממצאים שהועלו בדוחות והפצת הדוחות - במידת הצורך - בין כל המועצות הדתיות.

4. **תעודות נישואין עם פרטים שגויים**: בתעודת הנישואין נרשמים פרטיהם האישיים של בני הזוג: שמות המשפחה לפני הנישואין ואחריהם, שם פרטי, העדה (הדתית), תאריך לידה, משלח יד נוכחי, כתובת מגורים לפני הנישואין ומספר זהות. נוסף על כך רשומים פרטיהם של

ההורים: שם המשפחה ושם פרטי, מקום מגורים ומשלח יד. המקור למידע הזה הוא תיק הנישואין שנפתח לבני הזוג במועצה הדתית כשבאו להירשם לנישואין. הפרטים הללו נרשמים על ידי אחד הפקידים במועצה הדתית או על ידי רושם הנישואין עצמו.

התברר כי במחלקת נישואין במשרד מתקבלות פניות רבות של אזרחים עקב טעויות סופר שגילו בפרטים המופיעים על גבי תעודת הנישואין שלהם. הטעויות הנפוצות ביותר נופלות בשם המשפחה לאחר הנישואין, במספרי תעודות הזהות ובשמות ההורים. הבדיקה העלתה כי מינואר עד יוני 2011 נאלצה מחלקת הנישואין להנפיק 87 תעודות נישואין מתוקנות. פרטים שגויים בתעודות הנישואין עלולים להקשות מאוד על האזרחים בנסיבות שבהן הם נדרשים להציג אותן, ואף לגרור טעויות ברישום במרשם האוכלסין. בעת בקשת אזרחות זרה למשל, נדרשת התאמה מלאה בין הפרטים המופיעים במסמכים האישיים השונים, ובהם גם תעודת הנישואין.

על מנת לשפר את השירות לאזרח ולמנוע את הטעויות בפרטי תעודות הנישואין, על המשרד לקבוע מנגנונים לצמצום הטעויות, כגון האפשרות שבני הזוג ימלאו בעצמם את פרטיהם באופן ממוחשב, למשל באמצעות אתר האינטרנט של המשרד. כך אולי יצומצמו השיבושים האמורים, והשירות לציבור יהיה זמין ויעיל יותר.

בתשובתו מינואר 2012 הודיע המשרד כי עם הפעלת תכנית האב למחשוב המועצות הדתיות, יישאבו הפרטים המופיעים בתעודת הנישואין באופן אוטומטי ממאגר הנתונים של מרשם האוכלוסין. אשר לשם המשפחה שבני הזוג בוחרים, במהלך שנת 2011 פעל המשרד בשיתוף משרד המשפטים ונציגי רשות האוכלוסין להנפקתו של מסמך חדש שבו יתבקשו בני הזוג להצהיר על שם המשפחה שבחרו, ורשות האוכלוסין תעדכן את שם המשפחה רק בהתאם למסמך זה. נוסח סופי של המסמך נשלח לאישור משרד המשפטים.

סיכום

נישואין וגירושין של יהודים בישראל נערכים על פי דין תורה, כדמו"י. בשנים 2008-2010 נישאו באמצעות המועצות הדתיות כ-37,000 זוגות בכל שנה.

הממצאים מצביעים על כך שלא כל המועצות הדתיות מקפידות ליישם את הוראות הנוהל לרישום נישואין, ומתקבל הרושם שחלק מההוראות הן בבחינת "אות מתה" לגביהן. במצב זה קיים חשש שתהיה פגיעה בתקינות ההליך, בתוקף הנישואין ובעקרון השוויון בין הנרשמים לנישואין במועצות הדתיות השונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר ועל המשרד להחיש את הטיפול בפרסומן של ההנחיות החדשות שגיבשה ועדת הנישואין של הרה"ר, המובילות לרפורמה בהליך הרישום לנישואין. זאת כדי לספק את הצורך בפישוטו וביעולו של ההליך, בלי לפגוע בכשרות הנישואין. כמו כן, יש לקבוע הנחיות להבטחת התנהלות סדירה בנושאי הדרכת כלות, גביית אגרות ובחירת רבנים רושמי נישואין, ולבחון את האפשרויות השונות להסדרת הטיפול בטקסי הנישואין הפרטיים שרבנים עורכים.

על בתי הדין הרבניים לפעול לקיצור תקופת הטיפול בבקשות לבירור יהדות. על הרה"ר להקפיד שמתן האישורים לעריכת חו"ק - הן הקבועים הן החד-פעמיים - ייעשה על פי הקריטריונים שנקבעו. נוסף לכך, עליה לבחון אם הנחיותיה בנושא עריכת חו"ק בתשלום והאיסור על פרסום שירותי רבנים עורכי חו"ק - מקוימות.

נוכח עקרון השוויון, הנמנה עם עקרונות היסוד של המשפט הישראלי, והעובדה כי בני הקהילה האתיופית הוכרו כיהודים על פי ההלכה, על המשרד לנקוט פעולות שיבטיחו כי כלל המועצות הדתיות יספקו את מלוא שירותי רישום הנישואין לבני הקהילה.

אנשים ששמם נכלל ברשימת מעוכבי הנישואין מנועים מלהינשא כדמו"י. עקב המשמעויות שיש להכללת שמו של אדם ברשימה זו, יש לקבוע הנחיות וכללי דיווח שיחייבו את מזכירי בתי הדין הרבניים לעדכן את מנהל בתי הדין בכל מקרה שיש בו צורך להוסיף או לגרוע שמות מרשימת מעוכבי הנישואין, והוא יעדכן את הרשימה בהתאם לדיווחים. זאת כדי להבטיח שהרשימה תהיה מעודכנת ואמינה. עוד יש להקפיד לא להוסיף לרשימה שמות של אנשים בלי ליידע אותם על כך ובלי שהם צד להליך בבית הדין.

מכלול הממצאים שהועלו בדוח מחייב הסדרה ממוחשבת של כלל המערכות המעורבות בהליך הרישום לנישואין, באופן שיתרום להבטחת אמינותו, ייעולו ופישוטו ויאפשר למשרד לפקח על יישום ההנחיות שקבע. מתן גישה לרושמי הנישואין למידע חיוני בדבר מעמדם האישי של בני זוג ויהדותם, תוך הקפדה על צנעת הפרט, ימנע מהם לרשום לנישואין בני זוג שאינם מותרים להינשא כדמו"י. שיפור דרכי שמירת המסמכים בתיקי הנישואין יקל על בני זוג לאתר מסמכים של הוריהם לאחר שנים רבות, ואף יאפשר שיתוף פעולה בין המועצות הדתיות ובין המשרד לאיתור המסמכים הממוחשבים; העלאת מידע הנוגע להליך הרישום לנישואין בשפות שונות לרשת האינטרנט, לרבות בנושא גביית האגרות, שמותיהם של הנרשמים לנישואין והלכות הנוגעות לטהרת המשפחה, יספקו לציבור הנרשמים לנישואין שירות בזמינות גבוהה, וייעלו את עבודתן של מחלקות הנישואין במועצות הדתיות.

משרד מבקר המדינה סבור כי הסדרה נאותה של הליך הרישום לנישואין במועצות הדתיות ופיקוח על כלל הגורמים המעורבים כדי לוודא שאכן מתקיימים הכללים שנקבעו, הם צעדים נחוצים: הם יתרמו להבטחת השוויון בין הנרשמים לנישואין, ויחזקו את אמינותו של הליך רגיש זה המשפיע על מעמדם האישי של רבים מאזרחי ישראל.