

ה'

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט אזרחי מעמד אישי
תאריך: ה' אב התשל"ו, 1 אוגוסט 1976 עדכון: י"ט אדר ב' התשס"ג, 23 מרץ 2003 מספר הנחיה: 6.4501 (21.632)	רשימות מעוכבי נישואין

רשימות מעוכבי נישואין

תוכן עניינים

תוספת - מבוא

1	א. הרקע העובדתי
1	1. הרישום בתקופת המנדט
1	2. הרישום מאז קום המדינה ועד שנת תשי"ד
2	3. הרישום מאז תשי"ד ועד היום
3	4. עריכת רישום מרכזי
3	5. הרישום שערך רושם הנישואין במועצה הדתית של תל-אביב-יפו
4	6. סוגי המקרים הנכללים ברשימות ובאלפון
4	7. מקורות המידע
7	8. הוצאת שמו של אדם מהרשימה
7	9. המינוח ברשימות
7	10. רישום שמו של אדם ברשימות מבלי שפנה להירשם לנישואין
8	11. שמירת מידע אצל רושם הנישואין על אדם ששמו לא הוכנס לרשימה
9	ב. הבסיס המשפטי
9	12. שאלות היסוד המשפטיות
9	13. הסמכות הפורמאלית
12	14. הפעלת הסמכות
16	ג. סיכום
16	15. שאלות היסוד המשפטיות
17	16. הסמכות הפורמאלית
17	17. הפעלת הסמכות

א. הרקע העובדתי**1. הרישום בתקופת המנדט**

רישום נישואין נעשה בתקופה זו על-פי תקנות הדיון של "בתי-הדין בארץ ישראל" (תשי"ג). תקנה קלו"ו לאותן תקנות קבעה:

"בית-הדין או אחד מחבריו - או, כנזכר למעלה בסעיף קל"ד, הרב המקומי - גובים את עדות העדים מצד האיש ומצד האישה אם הם יודעים מתוך הכרה אישית כי האיש והאישה פנויים ואינם קשורים עם זולתם בקשר נישואים או שידוכים, ושואין גם עיכוב דתי אחר (זיקת יבום, גרושה לכהן, ימי הבחנה, עיבור והנקה וכו') ולא עיכוב אזרחי (נישואי בוסר, נישואים שלא כדת משה וישראל וכו') לנישואיהם זה עם זה, ומחתימים את העדים על עדותם וקובעים את זמן הנישואים ומקומם".

על-פי תקנה קל"ח היה דבר הנישואין זוכה לפרסום "ארבעה ימים לפני יום החופה על-ידי מודעה במסדרון בית-הדין, ובשניים מהעתונים היומיים המופעים בארץ".

לא היתה כל הוראה בתקנות אלה לפי נדרשים רשמי הנישואין לערוך רשימות מעוכבי נישואין, ואף לא להעביר מידע זה לגורם אחר כלשהו.

2. הרישום מאז קום המדינה ועד שנת תשי"ד

(א) ההסדר שנהג בתקופת המנדט המשיך להתקיים עד שנת התשי"א. בשנה זו הוצאו לראשונה "תקנות והוראות לרישום נישואין". בהקדמה לתקנות האמורות נאמר:

"פרטי הפרוצדורה לרישום נישואין נקבעו בזמנם בתקנות הדיון לבתי-הדין בארץ-ישראל משנת תשי"ג. לאור השינויים שחלו עם הקמת המדינה ורשויותיה והחוקים שחוקקו מאז הנוגעים לענייני נישואין, לסדרי רישומם ולמרשם התושבים, ניתנות בזה - באישור מועצת הרבנות הראשית לישראל - התקנות וההוראות האלה".

תקנות אלה הוצאות על-ידי משרד הדתות (המחלקה לרבנות ושיפוט רבני), והן נעשו באישור מועצת הרבנות הראשית.

(ב) בפרק ב' של התקנות האמורות משנת התשי"א, העוסק ב"רישום נישואין", קבעו תקנות 17 ו- 18 לאמור:

"17. אם יתברר למורשה, שאסור מצד הדין או מצד החוק לערוך נישואין לאיזה איש או אישה, על המורשה לפרסם את הדבר לפחות בשלושה עתונים יומיים ולהודיע מיד על המקרה לכל פרטיו לרבנות הראשית לישראל ולמשרד הדתות.

18. על כל מורשה לנהל פנקס מיוחד אשר בו ירשום על-פי סדר א"ב את

הדין להוציא אדם מרשימת מעובדי הנישואין, תוך ציון הרשימה בה הוא נרשם וסיבת הביטול.

ד) ידיעות על הרשימות פורסמו ב - 1971 בעתונות, נשאלן שאילתות לגביהן בכנסת, ושר הדתות השיב עליהן.

4. עריכת רישום מרכזי

במשרד הדתות (המחלקה לרבנות) מתרכזות ההודעות על עיכוב נישואין הנשלחות על-ידי רושמי הנישואין. כמו כן מתקבלות במשרד הדתות הודעות ממקורות נוספים (ראו פסקה 7(א) להלן). משרד הדתות מכין ממידע זה רשימה, אותה הוא מפיץ לרושמי הנישואין. ב - 1967 הגיע מספרן של רשימות אלה ל - 100. בשנה זו הוציאה המחלקה לרבנות במשרד הדתות רשימה מרכזית, המקבצת על כל הרשימות שעמדו בתוקף לאותו תאריך. רשימה זו מכונה "רשימת אסורי חיתון מרכזית - 100". בחוזר נ/ס מיום י"ב כסלו התשכ"ח (14.12.1967) אליו צורפה הרשימה, נאמר :

"עם הוצאת רשימת עיכובי נישואין מס' 100 החלטנו להוציא רשימה מרוכזת של כל אלה שהופיעו ברשימות שיצאו עד כה ואשר שמותיהם עדיין רשומים בכרטיסת שלנו. מניחים אנו שחלק ניכר מהשמות המופיעים ברשימה המרוכזת הותרו או נישאו, וכב' הרבנים ובתי-הדין לא הודיעו לנו על ביטול העיכוב, אי לזאת נבקשם לעבור על הרשימות ולהודיע לנו מיד על כל מקרה הידוע לכת"ר כהותר או כמיותר".

לאחר מכן, מדי מספר חודשים, הופצו רשימות עדכון. כפי שנמסר, הרשימה האחרונה מספרה 144, והיא הופצה במנחם-אב תשל"ה. המספר הכולל של גברים ונשים הרשומים ברשימות הוא - 2218. כיום נעשה מאמץ להקטין רשימה זו, ונראה כי ניתן להעמידה על מספר קטן בהרבה.

5. הרישום שערך רושם הנישואין במועצה הדתית של תל-אביב-יפו

מחלקת הנישואין במועצה הדתית של תל-אביב - יפו ריכזה בכרטיסת את השמות שהופיעו ברשימות הנזכרות של משרד הדתות. בנוסף לכך נהג רושם הנישואין בתל-אביב להכין כרטיסיה לאנשים שטרם דווח עליהם למשרד הדתות. אלה הם מקרים בהם נתגלו ספקות, אולם רושם הנישואין לא סבר שמן הראוי לדווח עליהם למשרד הדתות עד לאחר השלמת הבירורים. ביום 15.5.72 הוציאה מחלקת הנישואין של המועצה הדתית תל-אביב - יפו "אלפון מיוחד" שבו שולבו השמות שהוצאו על-ידי משרד הדתות והרישומים הנוספים שנעשו במועצה הדתית בתל-אביב, ואשר עליהם לא דווח למשרד הדתות. אלפון זה לא הופץ לרושמי הנישואין במקומות אחרים. המספר הכולל של גברים ונשים הרשומים באלפון הוא כ - 3200.

- (ב) מידע שמקורו באחד העדים שמובאים על-ידי המבקש לבוא בברית הנישואין;
 (ג) מידע שמקורו בתגובה על פרסום דבר הרישום לנישואין בעתון;
 (ד) מידע שמקורו בפניה יזומה אל רושם הנישואין;
 (ה) מידע שמקורו בפניה יזומה של רושם הנישואין;
 (ו) מידע שמקורו במרשם האוכלוסין או בפנקס האימוצים.

החלטה על יסוד מידע שמקורו במי שמבקש להינשא

המקור העיקרי להצטברות מידע אצל רושם הנישואין הוא זה הבא מפי המבקשים המופעים בפניו. פלוני בא להינשא ומסר כי הוא יהודי. לרושם הנישואין יש ספק בעניין, ובתשובה לשאלתו, מוסר המבקש כי אמו אינה יהודיה. על יסוד מידע זה מחליט רושם הנישואין כי פלוני אינו יהודי. הרושם מסרב לרשום את המבקש לנישואין, ובמקביל לכך הוא מעביר את שמו למשרד הדתות, לשם הכללתו ברשימת מעוכבי הנישואין.

החלטה על יסוד מידע שמקורו בעדים המובאים על-ידי המבקש להינשא

מקור שני להצטברות מידע אצל רושם הנישואין הוא זה הבא מפי עדים שהמבקש מזמינם להעיד בעניינו. על-פי "תקנות והוראות לרישום נישואין" (המוזכרות בפיסקה 3(א) לעיל), זוג הבא להינשא חייב, בין השאר, "להביא עדים שיעידו על זהותם ועל נכונות הפרטים שבהצהרתם" (תקנה 6(ב)). בחקירתם של עדים אלה עולה כי קיים עיכוב לנישואי הזוג. ראובן ושרה מבקשים לבוא בברית הנישואין. הם מצהירים (על-פי תקנה 6(א) לתקנות הנזכרות לעיל), כי הם יהודים, ומוסרים את שמו של שמעון כעד. שמעון בא ומעיד כי ראובן אינו יהודי. מידע זה נרשם בתיק הנישואין שנפתח לרגל בקשת הנישואין. הרושם מסרב לרשום את ראובן ושרה לנישואים. במקביל לכך, מעביר הרושם למשרד הדתות את שמו של ראובן, לשם הכללתו ברשימת מעוכבי הנישואין.

החלטה על יסוד מידע שמקורו בתגובה על פרסום דבר ההרשמה לנישואין בעתון

על-פי "תקנות והוראות לרישום נישואין", חייב רושם הנישואין "לפרסם את דבר הרשמת הנישואין בעתונות היומית לפחות שבוע ימים לפני מועד עריכתם" (תקנה 38). מטרת הפרסום היא ליתן אפשרות למי שמעוניין למסור מידע בעניין הבקשה. למשל: ראובן ושרה נרשמו לנישואין, ודבר הרישום פורסם כאמור. למעשה נשוי ראובן ללאה. ללאה נודע מהעתון דבר ההרשמה לנישואין, והיא מודיעה לרושם הנישואין על היותה נשואה לראובן. מידע זה יירשם בתיק הנישואין שנפתח לרגל בקשת הנישואין. לאחר הסירוב לעריכת הנישואין יועבר למשרד הדתות כי ראובן נשוי, ודבר זה יכלל ברשימה.

החלטה על יסוד מידע שמקורו בפניה יזומה אל רושם הנישואין

מקור נוסף למידע המצטבע אצל רושם הנישואין הוא בקרובי משפחה, מכרים או אחרים המוסרים לרושמי הנישואין מידע הידוע להם. מקרה טיפוסי הוא אבי שרה המתנגד לנישואיה והמוסר לרושם הנישואין כי ראובן, האיש עמו רוצה בתו לבוא בברית הנישואין,

ד) משרד החוץ

בשגרירויות ישראל בחוץ-לארץ ובקונסוליות שלה מצטבר מידע באשר לעולים לישראל. יש ומתגלה שם כי קיימת סתירה בין עדויות שונות המצטברות על מעמדו האישי של עולה. לרוב כרוך הדבר במסירת מידע כוזב לשגרירות או לקונסוליה. למשל: פלוני מצהיר בפני הקונסול הישראלי בחוץ-לארץ שהוא רווק. כעבור שמן מה מופיעה במקום פלונית שטוענת ומוכיחה שהיא נשואה לפלוני. מידע זה מועבר על-ידי הנציגות בחוץ-לארץ - או על-ידי המשרד בארץ - לידיעת משרד הדתות, מחלקת הרבנות, וזו רושמת את הדבר ברשימה.

ה) הסוכנות היהודית

מידע שמצטבר במחלקת העליה והקליטה בסוכנות, והנוגע למעמד האישי של עולים - אשר לגביהם יש חשש להטעיה או תרמית - מועבר על-ידי הסוכנות למשרד הדתות, מחלקת הרבנות. למשל: פלוני הופיע בפני נציג הסוכנות בחוץ-לארץ וטען שהוא גרוש ואף הציג תעודת גירושין. לאחר מכן נתברר לסוכנות בארץ כי הוא נשוי וכי תעודת הגירושין התייחסה לנישואין קודמים. מידע זה מועבר למשרד הדתות, וזה מכניס אותו לרשימת "מעוכבי הנישואין".

8. הוצאת שמו של אדם מהרשימה

כפי שראינו (פיסקה 3(ג) לעיל), רושם הנישואין צריך לדווח על הוצאת שמו של אדם מהרשימות. במקרים רבים אכן נעשה דיווח כזה. הברורים שלנו העלו כי רושמי הנישואין אינם מקפידים בעניין זה. כתוצאה מכך כוללות הרשימות שמות של אנשים שעל-פי הדין אין כל מקום לעכב את נישואיהם. מצויים ברשימות אף שמות אנשים שהלכו לעולמם.

9. המינוח ברשימות

אין הוראות פנימיות באשר למינוח שעל רושם הנישואין להשתמש בו לציון סיבת העיכוב. כתוצאה מכך קיים חוסר אחידות בעניין זה, ולעתים לאותה סיבת עיכוב יש מינוח שונה. זאת ועוד: לעתים אין כלל ציון של סיבת העיכוב, וכל שנקבע הוא "לבירור", "זקוק להיתר", "לבירור בית-הדין", "זקוק לבירור". לעתים נזקק הרושם לביטוי "אסור לבוא בקהל", או "אסור בעלמא", מבלי לציון סיבת האיסור.

10. רישום שמו של אדם ברשימות מבלי שפנה להירשם לנישואין

ב. הבסיס המשפטי**12. שאלות היסוד המשפטיות**

על רקע העובדות כפי שתוארו לעיל מתעוררות שתי שאלות משפטיות יסודיות:

(א) שאלת הסמכות: האם קיימת בידי רשויות המדינה שתוארו לעיל (רושם הנישואין, בית-הדין הרבני, משרד הדתות, משרד החוץ) הסמכות להכין ולהפיץ מידע על עיכוב נישואין?

(ב) שאלת אופן השימוש בסמכות: מהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את רשויות המדינה שתוארו לעיל שעה שהן עושות שימוש בסמכותן. במיוחד, על-פי אילו כללים חייב רושם הנישואין לפעול שעה שהוא מגבש החלטה לעכב נישואין של אדם, ומהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את רושם הנישואין ומשרד הדתות שעה שהם מפיצים מידע על מעוכבי נישואין?

השאלה הראשונה מבין שתי שאלות אלה עוסקת בסמכות הפורמאלית. השאלה השנייה עוסקת בהפעלתה של הסמכות הלכה למעשה. נעסוק בכל אחת משאלות אלו בנפרד.

13. הסמכות הפורמאלית**(א) הרב רושם הנישואין**

(1) התשתית המשפטית לפעולותיו של הרב רושם הנישואין היא חוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג - 1953, ופקודת הנישואין והגירושין (רישום), 1929. בהתאם לחוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), "נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על-פי דין תורה" (סעיף 2). פקודת הנישואין והגירושין (רישום) קובעת כי "הרשות הרשמית", דהיינו - "הרב בנישואין לפי דיני ישראל", "תרשום כל נישואין בשעת סידור הקידושין" (סעיפים 2 ו-3).

(2) במסגרת חוקים אלה, אין הרב רושם הנישואין חייב לפעול על-פי הצהרותיהם של בני הזוג הבאים להינשא. מותר לו לבחון ולבדוק את כשירותו של המבקש להינשא על-פי דין תורה. כך פסק בית-המשפט העליון בבג"צ 359/66 גיתיה נ' הרבנות הראשית והמועצה הדתית ירושלים, פ"ד כב(1) 290. אומר השופט ויתקון:

"... אין זאת אלא חובתה הראשונית והטבעית של כל רשות לבדוק, אם בקשה שהוגשה לפנייה נופלת לגדר סמכותה. אילו קיבל הרב המורשה בקשה של לא-יהודי לערוך לו קידושין והיה נעתר לו, היה בכך משום חריגה מהסמכות. לשם מה ירשום איפוא מבקש כזה ויתן לרישומו פומבי? ממילא מובן כי הרב המורשה משמש *ex officio* כמתנגד בכוח

ג) משרדי הממשלה (למעט משרד הדתות)

(1) בדיקתנו העלתה כי שלושה גורמים ממשלתיים מספקים מידע למשרד הדתות באשר לעיכובי נישואין. העמדת מידע ממרשם האוכלוסין ומפנקס האימוצים לרשות רושם הנישואין נעשית מכוח הוראה מפורשת בחוק מרשם האוכלוסין ובחוק האימוץ. אך האם מוסמך משרד ממשלתי - במקרה שלפנינו משרד החוץ (פיסקה 7(ד) לעיל) - להעביר המידע למשרד הדתות, וזאת בהעדר הוראה ספציפית בחוק?

על שאלה זו תשובתנו היא כי אין מניעה לכך שמשרד ממשלתי אחד - במקרה שלנו משרד החוץ - יעביר מידע למשרד ממשלתי אחר - משרד הדתות. החלוקה המשרדית היא חלוקת תפקידים בין גופי הממשל - שאינה פוגעת באחדותו. מידע הגיע למשרד ממשלתי הוא נכס של המדינה, ומחלקות הממשלה השונות יכולות להעבירו זו לזו.

(2) לקביעה כללית זו מן הדין לעשות שני סייגים: ראשית, אין מחלקה ממשלתית יכולה להעביר מידע במקום שהחוק אסר זאת עליה במפורש, כגון, שלטונות מס הכנסה על-פי סעיפים 231 ו-232 לפקודת מס הכנסה, לגבי פרטים הנוגעים להכנסתו של אדם; שנית, אין מחלקה ממשלתית יכולה להעביר מידע שנמסר לה ואך לה, מתוך הסכמה מפורשת או משתמעת שלא יועבר למחלקה אחרת ("מידע שבאמוץ").

(3) הסייג הראשון אינו חל בענייננו, שכן אין הוראה מפורשת האוסרת על משרד החוץ להעביר מידע בעניין עיכוב נישואין למשרד הדתות. הסייג השני, לעומת זאת, עשוי לחול במקרים מסוימים. עד כמה שהצלחנו לברר, המקרים בהם מעביר משרד החוץ מידע למשרד הדתות הם בעיקרם מקרים בהם ביצע אדם תרמית כלפי משרד החוץ, והוא עשוי לבצע תרמית נוספת כלפי רושם הנישואין. במקרים אלה אין תחולה לסייג השני האמור.

ד) משרד הדתות

האם מוסמך משרד הדתות לרכז בידי הודעות על מעוכבי נישואין לשם העמדתם לרשות רושמי הנישואין? לדעתנו התשובה על שאלה זו היא בחיוב.

ריכוז סמכויות הנישואין בידי "רב" בא להבטיח, בין השאר,

"פיקוח יעיל ומתמיד בעניינים אלה על-ידי ריכוזם 'בידי מוסד משפטי אחד' למען לא יהיה שטח זה 'שדה פרוץ אשר הכל חודרים לתוכו'..."
(בג"צ 130/66 שגב נ' בית-הדין הרבני האיזורי בצפת, פ"ד כא(2) 505).

זאת ועוד:

"...השלטונות הן בימי המנדט והן לאחר קום המדינה, ביקשו לקיים בידם פיקוח גמור ומושלם על נישואים הנערכים בארץ, למען לא יהיו חיי המשפחה שדה-הפקר. לשם כך נחקק בזמנו חוק מיוחד, היא

על-פי הפניה כזו. אך כל עוד הדבר לא נעשה, יש בהחלטת רושם הנישואין כדי למנוע ממנו קיום טקס הנישואין. החלטה זו מהווה פגיעה קשה באדם, ועל כן לשם קבלתה יש לקיים כללים יסודיים של צדק טבעי. אומר השופט זילברג בבג"צ 3/58 ברמן נ' שר הפנים פ"ד יב(2) 1493, 1508:

"לפי הכלל הנקוט במשפט המקובל זה מאות שנים, לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי - ואפילו אדמיניסטרטיבי טהור (לא מעין שיפוטי) - לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, אלא אם כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה". (ההדגשות במקור)

דברים דומים אמר הנשיא (השופט אגרנט) בבג"צ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 354, 337:

"אין צריך לומר היום כי במקום שרשות מינהלית חייבת להכריע, לעניין השימוש בסמכותה הסטוטורית, בין האינטרסים המתחרים של הציבור והפרט, הופכת גם היא להיות "פוסק" לעניין זה, החייב לנקוט גישה "שיפוטית"; כלומר, לנהוג בהתאם לעקרונות הצדק הטבעי. פירושו של דבר, ששומה עליה, על הרשות המינהלית, לקיים בירור הוגן לשם כך להרשות לפרט לטעון את טענותיו בפניה וכן, במידת האפשר, לעיין בחומר שהיא אמורה להסתמך עליו כדי שיוכל להגיב על תכנון".

בפרשת בכר רשם בית-הדין בתעודת הגירושין שהוציא כי המבקשת "אסורה לבעלה ולבועלה". רישום זה נעשה מבלי לשמוע את המבקשת בעניין האסור, ומבלי שניתנה לה הזדמנות לטעון טענותיה באותו עניין. בית-המשפט פסל את הרישום. אומר השופט ברנזון:

"בסידור הגט ובהוצאת 'מעשה בית-דין' אין בפני בית-הדין אלא מה שיש בפסק דין הגירושין. על אף כל זאת, הלך בית-הדין ובשעת סידור הגט עשה מה שעשה בלי להודיע לעותרת שהוא מתכוון לעשותו. והרי זה בדיוק מה שנאמר בעניין ... שאין לעשות. 'להוציא צו נגד אדם שלא קיבל הודעה מראש שמתכוונים לבקש אותו צו, הוא רעיון שמעולם לא מצא לו מהלכים באנגליה'. והוא הדין אצלנו. על אחת כמה וכמה כשבית-הדין עושה מעשה המגביל זכויותיו של צד בלי שנתבקש לכך, בלי שהודיע לו מראש שהוא מתכוון לעשותו ובלי שנתן לו אפשרות הוגנת להתגונן מפניו". (בג"צ 295/72 בכר נ' בית-הדין הרבני האיזורי ברחובות, פ"ד כז(1), 568, בעמ' 575).

סיכומו של דבר: החלטתו של רושם הנישואין לסרב לערוך את הנישואין - ובעקבותיה רישום שמו של אדם ברשימת מעוכבי הנישואין, היא החלטה עליה חלים כללי הצדק הטבעי, וביניהם הכלל שאין לקבל החלטה כאמור בלא להעניק לנפגע את "זכות הטיעון".

(2) הפעלתם של כללי "הצדק הטבעי" יש לה השלכות בשני עניינים בסוגייתנו: ראשית, הם קובעים את סוגי הראשיות אשר רושם הנישואין רשאי להסתמך עליהן בבואו להחליט אם לסרב לרושם אדם לנישואין; שנית, הם מסדירים את אופן קבלת ההחלטה על-ידי הרושם.

בקשתו של המבקש נדחתה אצל רושם אחד, ומאידך גיסא - העיקרון כי קבלת מידע זה לא יפגע בצנעת הפרט.

(2) עשויה להתעורר השאלה אם שיטה מוצעת זו לא תסרב את הליכי הרישום. לדעתנו, ניתן לשכללה באופן שלא יחול כל סרבול. כפי שראינו בפיסקה 3(א), כאשר אדם פונה בבקשה לרישום, מתפרסמת הודעה על כך בעתונות, ועובר זמן מה עד להחלטת הרושם, וזאת כדי לאפשר לצד מעוניין להגיב על הודעה זו. בתוך הזמן האמור יוכל רושם נישואין לפנות ללא כל מאמץ למשרד הדתות לקבל ממנו את המידע המצוי בידיו. זאת ועוד: מכיוון שדבר ההרשמה לנישואין מתפרסם בעתון, אין כל מניעה לכך כי הממונים על הרישום המרכזי לא יבדקו אם ברישומים יש החלטה בעניינו של זה הנרשם לנישואין, ויעבירו מיוזמתם הם את המידע שבידיהם לרושם הנישואין. אך אפילו יתברר כי השיטה מוצעת יש בה הכבדת מה, דומה כי "המחיר" כדאי, שכן מובטחת על ידה השמירה על עקרון "צנעת הפרט".

(3) קבלת הגישה לפיה אין להפיץ רשימות בין רושמי הנישואין, תפתור בעיה נוספת, הקיימת כיום במלוא חריפותה. הרשימות המופצות עתה כוללות בתוכן לא רק החלטות על עיכוב רישום לנישואין של רושמי נישואין, אלא גם מידע על מעמדו האישי של אדם, שלא פנה כלל אל רושם הנישואין בבקשה להירשם לנישואין (ראו פסקה 10 לעיל). הפצתו של מידע זה בין רושמי הנישואין אינה רצויה כלל ועיקר, וזאת מכמה טעמים: ראשית, מידע זה, שלא עבר את כור ההיתוך של ההליך השיפוטי, הוא לעתים קרובות בלתי מהימן. שנית, המידע מופץ מבלי שלאיש שלגביו הוא מתייחס יש ידיעה על קיומו בידי הרושמים, ומבלי שהוא יוכל להזימו. שלישית, נפגעת צנעתו של הפרט אליו מתייחס המידע, וזאת מבלי שאותו פרט פנה כלל אל רושם הנישואין, ובנסיבות שיתכן שהוא לא יפנה אליו כלל. אם אכן תתקבל הגישה לפיה אין מפיצים את הרשימות של מעוכבי נישואין, ממילא לא יופץ בין רושמי הנישואין מידע על מעמדו האישי של אדם שלא נרשם לנישואין, והבעיה האמורה תיפתר מאליה.

ד) ריכוז מידע על אדם שלא פנה לרושם הנישואין בבקשה להירשם לנישואין

אפילו תתקבל גישתנו, כי אין מקום להפצתן של רשימות מעוכבי נישואין, וכי יש להחליפן ברישום מרכזי ששייב תשובה אינדיבידואלית על שאלה אינדיבידואלית של רושם הנישואין, עדיין תתעורר השאלה של סוג המידע שיש מקום לאכסנו ברישום מרכזי זה. בוודאי שיש לרכז שם את ההחלטות של רושמי הנישואין המסרבים לרישום אדם לנישואין. כמו כן, ברור הוא כי ירוכזו שם החלטות בתי-הדין הרבניים באשר למעמדם האישי של בעלי הדין. אך היש מקום לרכז מידע על מעמדו האישי של אדם שלא פנה כלל לרושם הנישואין? כגון, מידע שמתקבל ממשרד החוץ או מהסוכנות היהודית? היש מקום לרכז המידע על מעמדו האישי של אדם שלגביו פסק בית-דין רבני, מבלי שהוא היה צד בהליך המשפטי שבפני בית-הדין, כגון, ילדיו של בעל דין? כפי שראינו, מידע זה נכלל כיום ברשימות (ראו פסקה 11 לעיל).

16. הסמכות הפורמאלית

(א) חוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג - 1953 קובע כי "נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על-פי דין תורה". הנישואין של יהודים נרשמים מיד אחר טקס הנישואין, וזאת על-פי פקודת הנישואין והגירושין (רישום). הרישום נעשה על-ידי רושם נישואין שהוא רב. מכאן שסמכותו של הרב לרשום לנישואין, לערוך הנישואין, ולהוציא תעודת נישואין מותנית בכך ששני בני הזוג כשירים להינשא על-פי דין תורה. על-פי הכללים המשפטיים המקובלים אין רושם הנישואין חייב להסתפק בהצהרת בני הזוג כי הם כשירים להינשא זה לזה על-פי דין תורה, אלא הוא מוסמך לבחון ולבדוק אם מבחינת הדין הדתי הם בעלי כשירות להינשא. לשם כך הוא מוסמך לאסוף מידע על מצבם האישי של בני הזוג.

(ב) משהחליט רושם הנישואין כי בני הזוג המבקשים להינשא אינם כשירים לכך על-פי דין תורה, רשאי הוא להעביר מידע זה לידיעת שאר רושמי הנישואין וזאת כדי למנוע הערמה ועקיפה של החוק.

(ג) משרד הדתות מוסמך לשמש צינור להעברת המידע מרושם נישואין אחד למשנהו. סמכות זו נובעת מתוך כך, שעל-פי הדין הנוהג בישראל, משרד הדתות מופקד על ביצוע חוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), ובידיו הפיקוח על רושמי הנישואין על-פי פקודת הנישואין והגירושין (רישום). כמו כן מוסמך משרד הדתות לקבל פסקי דין מבתי-הדין הדתיים הכוללים החלטות על חוסר כשרות להינשא על-פי דין תורה, ולהעמיד אף מידע זה לרשות רושמי הנישואין, וכל זאת כדי למנוע הערמה ועקיפה של החוק.

17. הפעלת הסמכות

החלטתו של הרב רושם הנישואין, על יסוד המידע שבידיו, שלא לרשום אדם לנישואין, גורמת בעקבותיה את התוצאה כי נמנעת מאותו אדם האפשרות להינשא בישראל בדרך הרגילה והמקובלת על-פי דין תורה. מניעה זו יכולה להיות כללית ויכולה להיות יחסית. היא יכולה להיות תמידית והיא יכולה להיות זמנית, אך היא מטילה על אדם מגבלה באשר לכשרותו. לאור אופיה זה של החלטת הרושם, חלים עליה הכללים היסודיים של המשפט הישראלי באשר ל"צדק הטבעי". זאת ועוד: מכיוון שהבסיס להחלטת הרושם הוא במידע המצטבר בידיו על מעמדו האישי של האדם, הרי השימוש במידע זה מן הדין שיעשה מתוך הגנה סבירה על זכותו של אדם ל"צנעת הפרט". הפעלתם הלכה למעשה של עקרונות משפט אלה, גוררת עמה המסקנות הבאות:

(א) החלטתו של רושם הנישואין לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין חייבת להתבסס על ראיות שאדם סביר היה רואה אותן כבעלות ערך הוכחתי. אין הרושם רשאי להסתמך על רכילות, השערות גרידא, או שמועות בעלמא.

(ב) בטרם יקבל הרושם את החלטתו לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, עליו להעניק לאותו אדם את "זכות הטיעון". על כן -

רשימת מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין

ריכוז ממצאים

המחלקה לרבנות שבמשרד לענייני דתות מנהלת רשימה של שמות אנשים שמצד הדין או מצד החוק אין לערוך להם נישואין. רשימה זו משמשת את רוסמי הנישואין במסגרת הבירור שהם עורכים לגבי מצבם האישי והמשפחתי של הפונים להירשם לנישואין.

הרשימה אינה מעודכנת והצעדים שנקטו לאחרונה לעדכונה לא הביאו לשיפור של ממש. הרשימה כוללת שמות אנשים שהלכו לעולמם, וכן אנשים שהותרו להינשא וחלקם אף נישאו. ל-12% מכלל השמות ברשימה היה חסר מספר תעודת זהות, שהוא האמצעי העיקרי לאיתורו של אדם ברשימה.

הידיעות על חיתר נישואין ועל עיכוב נישואין אינן מגיעות למחלקה באופן סדיר ושוטף. המחלקה לא פעלה בשנים האחרונות באופן שיטתי בקרב מזכירי בתי הדין הרבניים ורושמי הנישואין כדי להעמיד אותם על חובתם להקפיד על סדרי הדיווח.

היועץ המשפטי לממשלה קבע, כי מקורות למידע שיכלל ברשימה יהיו בתי הדין הרבניים והתכונות של רוסמי הנישואין. עוד קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי אין הרושם רשאי להסתמך על רכילות, השערות גרידא, או שמועות בעלמא. בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה נכללו ברשימה שמות אנשים בהסתמך על מידע שמקורותיו לא היו בהחלטה של בית דין רבני ביחס לבעלי דין שניצבו בפניו ולא בהחלטה של רושם הנישואין המסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין.

בשלושה מקרים נכללו ברשימה שמות של אנשים, מפאת היותם מוגבלים בשכלם או בנפשם ולא משום שנמצא בהם פסול להינשא על פי ההלכה.



חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953 (להלן - החוק) קובע, כי נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על פי דין תורה, וכי נישואין וגירושין של יהודים אזרחי המדינה או תושביה יהיו בשיפוטם הייחודי של בתי דין רבניים.

ב-1954, הוציא המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד) "תקנות הוראות לרישום נישואין" שנתאשרו על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל. ב-1979 הוצאה מהדורה מתוקנת. בהתאם לתקנות האמורות, רישום הנישואין נעשה על ידי "מורשה", הוא הרב רושם הנישואין. הרישום מתחלק לשלושה שלבים: הרשמה לנישואין, הכוללת חקירה ודרישה במצבם האישי והמשפחתי של המועמדים להינשא; עריכת החופה והקידושין; והוצאת תעודת נישואין.

בתקנה 39 לתקנות אלה נאמר, כי אם "נתברר למורשה שמצד הדין או מצד החוק אין לערוך נישואין לאדם מסוים, יודיע על המקרה לכל פרטיו למחלקת הרבנות (במשרד) לפי טופס מיוחד"

לפי תקנה 40 לתקנות והוראות לרישום נישואין מ-1954 נדרש כל מורשה לנהל פנקס מיוחד (רשימה) של אסורי חיתון לפי א"ב, על פי הרשימות שהוא מקבל ממשרד הדתות או ממקורות אחרים ולבדוק תמיד, אם שמו של הפונה אליו להירשם לנישואין אינו נמצא בפנקס זה.

דבר קיומן של הרשימות התפרסם בכלי התקשורת, נשאלו שאלות לגביהן בכנסת, וב-1975 הטיל שר המשפטים על היועץ המשפטי לממשלה לבדוק את הנושא. חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ניתנה בסוף אותה שנה. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שהוכנו בהתבסס על חוות הדעת, ניתנו למשרד באוגוסט 1976.

בעקבות חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ועל פי הנחיותיו רוכזו כל המידע שהיה בידי רושמי הנישואין ברשימה מרכזית במחלקה לרבנות (להלן - הרשימה המרכזית). ברשימה זו נכללו שמוותיהם של מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין והיא משמשת את רושמי הנישואין במסגרת החקירה שהם מקיימים לגבי מצבם האישי והמשפחתי של בני זוג שהגישו בקשה להירשם לנישואין. משרד מבקר המדינה ערך בחודשים ספטמבר - נובמבר 1989 בדיקה במחלקה לרבנות לגבי סדרי ניהול הרשימה המרכזית.

אחסון מידע

הרשימה המרכזית כוללת פרטים מזהים של האנשים הרשומים בה ובעיקר: שם פרטי, שם משפחה, שם האב, מספר תעודת הזהות, שנת לידה, סמל הישוב ותאריך הרישום. על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מהווה הרשימה מאגר מידע, והיא נרשמה במשרד המשפטים, במסגרת המאגר של רישומי נישואין וגירושין. ב-1987 נערך רישום נפרד בפנקס מאגרי מידע, בשם "רישומי נישואין וגירושין טעוני בירור".

ב"תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986", נקבעו כללים לשמירת המידע במטרה למנוע חשיפת המידע שבמאגר למי שאינו רשאי להשתמש בו וכדי לשמור על רמת סודיות מירבית של המידע.

עיבוד הנתונים שבמאגר ואחסונם נמסרו בשעתו למרכז למיכון משרדי (להלן - מלם), שהפך ב-1982 לחברה ממשלתית המספקת שירותי מחשוב למשרדי הממשלה. בשנותיים האחרונות הוקמה יחידה למיכון ולמערכות מידע במשרד ונרכש מחשב. נוכח הקמת היחידה יש מקום, לדעת מבקר המדינה, לשקול את האפשרות, שהמשרד, כמי שאחראי על המידע במאגר, יטפל בו בעצמו.

1. הרשימה המרכזית, הנמצאת בשימוש של המחלקה לרבנות הופקה על ידי מלם ביולי 1988 ומאז עודכנה: דינתי. הרשימה ערוכה לפי שני מיונים: על פי סדר האלף-בית - "אלפון"; ועל פי מספר רץ של תעודת הזהות - "זהותון". באוקטובר 1989 נכללו ברשימה 8,379 שמות.

חלק מהאנשים ששמותיהם כלולים ברשימה מופיעים בה יותר מפעם אחת, היות שיש להם יותר משם משפחה אחד. תופעה זו שכיחה בעיקר בקרב נשים שנרשמו פעם בשם המשפחה לבית אביהן ולאחר מכן בשם שניתן להן לאחר הנישואין; ובקרב גרים שהחליפו את שמם. מספר השמות הנוספים הוא 1,707 (ראה להלן).

2. לגבי 1,013 שמות, שהם כ-12% מכלל השמות ברשימה לא הצליח המשרד לברר את מספר תעודת הזהות. האמצעי העיקרי לאיתורו של אדם ברשימה הוא מספר תעודת הזהות ובהעדרו יש קושי רב לאתרו.

3. בבדיקה, שערך היועץ המשפטי לממשלה במסגרת הכנת חוות דעת בנושא "רישומות מעוכבי נישואין", הוא התייחס לאופן ניהול הרשימות על ידי רושמי הנישואין ועל ידי המשרד בתקופה שעד סוף 1975, לפני שהמשרד החל לנהל את הרשימה המרכזית. היועץ המשפטי לממשלה מצא, כי רושמי הנישואין לא הקפידו לדווח למשרד על אנשים שעוכבו הנישואין שלהם בוטל, כדי שניתן יהיה להוציא את שמוותיהם מהרשימה.

מאז מתן חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה החל המשרד לנהל כאמור רשימה מרכזית, ומשנת 1979 רשימה זו ממוחשבת, אולם אינה מעודכנת באופן שוטף.

בחודשים האחרונים נקט אמנם המשרד כמה צעדים לעדכון הרשימה, אך לא היה בהם כדי להביא לשיפור של ממש:

א. במשך שמונה השנים האחרונות לא נגרעו מהרשימה שמותיהם של אנשים שנפטרו. רק באוקטובר 1989, במהלך הביקורת, החלה המחלקה לאתר את שמות הנפטרים במטרה

למחוק שמות אלה מהרשימה. בדיקה שערכה המחלקה העלתה, כי היו ברשימה שמות של 309 נפטרים ושל אנשים שנכללו ברשימה בזיקה אליהם.

ב. המחלקה ביררה את מצבם של אנשים ששמותיהם נכללו ברשימות שניהלו רוסמי הנישואין בשנים 1953 - 1954. הבירורים העלו, כי ניתן לגרוע מהרשימה שמותיהם של 185 איש, שהם כ-99% ממספר האנשים ששמותיהם נכללו ברשימות בשנים אלו. הסיבות השכיחות למחיקת שמות מהרשימה: פטירה; אנשים בגיל מופלג וסביר להניח שהם לא יבקשו להינשא; אנשים שכבר נישאו; אנשים ששמותיהם נכללו ברשימה בזיקה לאחרים, למשל אישה שהיתה אסורה רק לאלמוני, ולאחר שאותו אלמוני נפטר, אין מקום לכלילתה ברשימה.

הבדיקה העלתה, כי גם לאחר שהמשרד נקט פעולות אלה, עדיין כלולים ברשימה המרכזית שמות של אנשים שהותרו להינשא. כך למשל בבדיקה של מספר מקרים, העלתה הביקורת, כי 11 שמות של אנשים לא נגרעו מהרשימה, למרות שמזכירי בתי הדין או רוסמי הנישואין דיווחו למחלקה כי הם הותרו להינשא.

ההוראה למלם על מחיקתם של שמות אנשים מן הסוגים המפורטים לעיל מהרשימה ניתנה בנובמבר 1989. באמצע דצמבר 1989 הודיע המשרד, כי לאחר הגריעה מהקובץ שבמלם של אנשים אלה מסתכם מספר האנשים בקובץ ב-6,130.

בבדיקה התברר כי הידיעות מבתי הדין הרבניים ומרושמי הנישואין על היתר נישואין ועל עיכוב נישואין אינן מגיעות למחלקה באופן סדיר ושוטף. כתוצאה מכך נכללים ברשימה שמותיהם של אנשים שהותרו להינשא, וחלק מהם אמנם נישא בינתיים.

המחלקה לא פעלה בשנים האחרונות באופן שיטתי בקרב מזכירי בתי הדין ורושמי הנישואין כדי להעמיד אותם על חובתם להקפיד על סדרי הדיווח.

בעקבות הביקורת הורתה הנהלת המשרד להנהלת בתי הדין ולמחלקה להנחות את בתי הדין ורושמי הנישואין להמציא לה את כל החלטות המצויות בידם ביחס להיתרי נישואין, כדי להבטיח רישום נאות.

לדעת מבקר המדינה העדכון השוטף של המידע, שאותו יש לערוך לעיתים קרובות, צריך להתייחס במיוחד למקרים, שסיבת עיכובם להינשא היא זמנית, כמו: בני זוג שלגביהם נפסק, כי הם אסורים לאחרים עד לנתינת הגט; ואנשים שיש ספק לגבי יהדותם ושמותיהם נכללו ברשימה עד שיסתיים תהליך התגיירותם.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי לממשלה מסר כאמור ב-1975 את חוות דעתו בנושא "רשימות מעוכבי נישואין". חוות הדעת פורסמה במסגרת של "הנחיות" באוגוסט 1976. ההיבט המשפטי של רשימות מעוכבי הנישואין מתרכז לדברי היועץ המשפטי לממשלה, בשתי שאלות יסוד: השאלה הראשונה עוסקת בסמכות הפורמלית, והשנייה עוסקת בהפעלה של הסמכות הלכה למעשה.

1. שאלת הסמכות הפורמלית: האם קיימת סמכות בידי רושם הנישואין והמשרד לענייני דתות לרכז מידע על עיכוב נישואין, ולהעמיד מידע זה לרשות רושמי הנישואין האחרים במדינה.

היועץ המשפטי קבע לגבי שאלה זו:

א. חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953 קובע כי "נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על פי דין תורה". הנישואין של יהודים נרשמים מיד אחר טקס הנישואין, וזאת על פי פקודת נישואין וגירושין (רישום). הרישום נעשה על ידי רושם הנישואין שהוא רב. מכאן שסמכותו של הרב לרשום לנישואין, לערוך הנישואין, ולהוציא תעודת נישואין מותנית בכך ששני בני הזוג כשירים להינשא על פי דין תורה. על פי הכללים המשפטיים המקובלים אין רושם הנישואין חייב להסתפק בהצהרת בני הזוג כי הם

כשירים להינשא זה לזה על פי דין תורה, אלא הוא מוסמך לבחון ולבדוק אם מבחינת הדין הדתי הם בעלי כשירות להינשא. לשם כך הוא מוסמך לאסוף מידע על מצבם האישי של בני הזוג.

ב. משהחליט רושם הנישואין כי בני הזוג המבקשים להינשא אינם כשירים לכך על פי דין תורה, רשאי הוא להעביר מידע זה לידיעת שאר רושמי הנישואין וזאת כדי למנוע הערמה ועקיפה של החוק.

ג. המשרד לענייני דתות מוסמך לשמש צינור להעברת המידע מרושם נישואין אחד למשנהו. סמכות זו נובעת מתוך כך, שעל פי הדין הנוהג בישראל, המשרד לענייני דתות מופקד על ביצוע חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), ובידיו הפיקוח על רושמי הנישואין על פי פקודת הנישואין והגירושין (רישום). כמו כן, מוסמך המשרד לענייני דתות לקבל פסקי דין מבתי הדין הדתיים הכוללים החלטות על חוסר כשירות להינשא על פי דין תורה, ולהעמיד אף מידע זה לרשות רושמי הנישואין, וכל זאת כדי למנוע הערמה ועקיפה של החוק.

2. שאלת אופן השימוש בסמכות: מהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את רושמי הנישואין שעה שהם מרכזים מידע על עיכוב נישואין ומחליטים שלא לרשום אדם לנישואין, ומהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את המשרד לענייני דתות שעה שהוא מעמיד מידע זה לרשות שאר רושמי הנישואין במדינה.

לגבי שאלה זו קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי החלטתו של הרב רושם הנישואין, על יסוד המידע שבידו, שלא לרשום אדם לנישואין, גורמת בעקבותיה את החוצאה כי נמנעת מאותו אדם האפשרות להינשא בישראל בדרך הרגילה והמקובלת על פי דין תורה. מניעה זו יכולה להיות כללית ויכולה להיות יחסית. היא יכולה להיות תמידית והיא יכולה להיות זמנית אך היא מטילה על אדם מגבלה באשר לכשרותו. לאור אופיה זה של החלטת הרושם, חלים עליה הכללים היסודיים של המשפט הישראלי באשר ל"צדק הטבעי". זאת ועוד: כיוון שהבסיס להחלטת הרושם הוא במידע המצטבר בידיו על מעמדו האישי של האדם, הרי השימוש במידע זה מן הדין שיעשה מתוך הגנה סבירה על זכותו של אדם ל"צנעת הפרט". הפעלתם של עקרונות משפט אלו הלכה למעשה מובילה למסקנות הבאות:

(א) החלטתו של רושם הנישואין לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין חייבת להתבסס על ראיות שאדם סביר היה רואה אותן כבעלות ערך הוכחתי. אין הרושם רשאי להסתמך על רכילות, השערות גרידא, או שמועות בעלמא.

(ב) בטרם יקבל הרושם את החלטתו לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, עליו להעניק לאותו אדם את "זכות הטיעון". על כן -

(1) על הרושם להודיע לנוגע בדבר כי התקבל אצלו מידע ביחס למעמדו האישי;

(2) על הרושם לתת לאותו אדם הזדמנות לעיין במידע המצוי אצלו ביחס למעמדו האישי;

(3) על הרושם לאפשר לאותו אדם לטעון טענותיו ולהביא ראיותיו ביחס למידע המצוי בידיו הרושם.

(ג) הפצת מידע בין רושמי הנישואין ביחס למעמדו האישי של אדם שנרשם להינשא, צריך שתיעשה באופן שלא תפגע בזכותו להגנה סבירה על צנעת הפרט. על כן -

במקום הרשימות שהיו נהוגות (עד מועד מתן ההנחיות של היועץ המשפטי לממשלה), צריך לבוא רישום מרכזי במשרד לענייני דתות של החלטות בתי הדין ורושמי הנישואין; רישום זה יהיה פתוח לרושמי הנישואין, אשר יוכלו לפנות ולקבל מידע על מקרה אינדיבידואלי.

(ד) המידע שיתרכז ברישום המרכזי צריך להיות משני סוגים בלבד:

(1) החלטות של בתי דין רבניים ביחס לבעלי הדין שבפניהם;

(2) החלטות של רושמי הנישואין המסרבים לבקשתו של אדם להירשם לנישואין.

המשרד לענייני דתות ורושמי הנישואין לא צריכים לרכז מידע אחר. על כן, אין לרכז מידע ביחס לילדים של אדם שמעמדו האישי נקבע בפסק דין של בית דין רבני. הילדים לא היו צד לדיון, טענותיהם לא נשמעו, ומעמד המשפטי אינו נושא לבקשת רישום לנישואין. כמו כן אין לרכז מידע ביחס לאנשים שלא פנו בבקשה להירשם לנישואין. כך, למשל, אין לנהל רישומים על מידע המגיע ממשרד החוץ או מהסוכנות או מגורם אחר כלשהו. מידע זה לעתים אינו מהימן. האדם שאליו מתייחס המידע אינו יודע עליו ואינו יכול להזימו. איסוף מידע כזה היה הופך את המשרד לענייני דתות למירשם אוכלוסין זוטא. לכך אין סימוכין בחוק, והדבר פוגע בצנעת הפרט.

(ה) את הסיכום המתואר לעיל יש לגבש למערכת הוראות והנחיות. הנחיות אלה צריכות להתפרסם ברבים.

יישום הנחיות היועץ המשפטי

1. בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הרישום המרכזי, תוקנו כאמור ב-1976 התקנות וההנהגות לרישום נישואין שהופצו בין כל רושמי הנישואין. בתקנות החדשות נקבע: המשרד ינהל רישום מרכזי ובלעדי לצורך בירור פרטי הנרשמים לנישואין; על רושם הנישואין להודיע לבני הזוג, הפותחים תיק לרישום נישואין או לקבלת תעודת רווקות, שהרישום לא יושלם אלא לאחר בירור עניינם גם ברישום המרכזי; אין לערוך חופה וקידושין לפני קבלת תשובת המחלקה לרבנות, שכני הזוג אינם מופיעים ברשימת טעוני הבירור.

עוד נקבע בתקנות: על הנרשמים לנישואין להופיע במשרדי הרבנות לפחות 30 יום לפני מועד עריכת הנישואין. רושם הנישואין מעביר למחלקה טופס שבו רשומים פרטים אישיים מזהים של החתן ושל הכלה; המחלקה בודקת, על סמך פרטים אלו, אם אחד מבני הזוג או שניהם כלולים ברשימה; אם אכן נמצא מי מהם ברשימה, נערך במסמכי המקור בירור מה היא סיבת העיכוב ששימשה בסיס להכללה ברשימה; בהתאם לנתונים הנאספים על ידי המחלקה והמובאים לידיעתו של רושם הנישואין, מחליט הלה על אופן הטיפול בבקשתם של בני הזוג להינשא, ובמקרים רבים הוא מעביר את העניין להחלטתו של בית דין רבני.

2. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אין רושם הנישואין רשאי לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, בהסתמך על רכילות, השערות גרידא, או שמועות בעלמא.

המשרד לא הנחה את רושמי הנישואין באשר לאופן דיווחם למשרד על מידע שהגיע אליהם, כגון מה מקור המידע ואלו בירורים ערך הרושם בדבר אמינותו. הביקורת העלתה מקרים שאנשים נרשמו ברשימה המרכזית על סמך מכתבים או מידע מטילים ספק בכשרותם להינשא, שהעבירו רושמי נישואין למשרד בשמם של מכרים, או קרובי משפחה של אנשים אלו. כיוון שרושמי הנישואין לא צירפו למכתבים ולמידע הסברים נוספים, לא ניתן היה לדעת אם נערכו בירורי אימות. להלן דוגמאות:

(א) בתחילת יוני 1978 שלח רב של אחד הישובים למשרד מכתב, שבו נמסר על משפחה יהודית בת חמש נפשות שעברה לגור במיסיון; על סמך מכתב זה בלבד נרשמו בני המשפחה ברשימה.

(ב) במאי 1980 נשלח לרבנות באחת הערים מכתב, ובו נאמר, כי פלונית, שאינה יהודיה, נישאה ליהודי ובנה מנישואין אלו אינו נשוי. המכתב הועבר למשרד. בהערה בכתב יד על המכתב המליץ הרב רושם הנישואין, בשמו ובשם רב נוסף, לרשום את האם ובנה ברשימה המרכזית, וכן אמנם נעשה.

3. היועץ המשפטי לממשלה קבע כאמור, כי בטרם יקבל הרושם את החלטתו לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, עליו להעניק לאותו אדם את "זכות הטיעון"; ושהמידע שיתרכז ברשימה המרכזית צריך להיות משני סוגים - החלטות בתי דין רבניים והחלטות של רושמי נישואין.

משרד מבקר המדינה בדק מידע שהגיע למחלקה לרבנות, המתייחס לתקופה מ-1976 (לאחר מתן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה) עד תחילת 1989. נבדק מידע שהגיע למחלקה בחודשים מאי - אוקטובר 1977, מארס - יוני 1978, מארס 1986 - ינואר 1989. תקופות אלה נבחרו באופן מקרי; במסגרת הביקורת נבדקו 305 מקרים (להלן - המדגם):

א. לפי הנחיות היועץ המשפטי מקורות המידע שעליהם מושתתת הרשימה הם החלטות של בתי הדין שהועברו למחלקה לרבנות לצורך רישומם של מעוכבי הנישואין ברשימה (החלטות המהוות כ-85% מכלל המקרים במדגם); ומידע שהגיע מרושמי הנישואין. נמצאו שני מקרים שהמידע לא הגיע למחלקה לרבנות משני המקורות האמורים:

(1) בינואר 1980 פנה אדם אל הרבנות הראשית לישראל במכתב, שבו הביע את התנגדותו לנישואי פלונית, היות שלדבריו הוא חי עמה כבעל ואשה במשך שנתיים, ומאחר שלדבריו עלולות להיווצר בעיות אישיות והלכתיות אם היא תנשא לאחר.

הרבנות הראשית, שאינה עוסקת בענייני הרשימה, העבירה את המכתב למשרד, ועל סמך מכתב זה נרשמה פלונית ברשימה.

(2) באוגוסט 1988 פנה אל המשרד דיין בעניין מידע שהגיע לידי שלא במסגרת הליך שיפוטי. במכתבו נאמר, שאמה של פלונית ופלונית עצמה רשומות בתעודות הזהות כיהודיות ולא אסמכתא של גיור ו"כנראה שהן נוצריות". האם נישאה בנשואים אזרחיים בחו"ל "וילדיה רשומים כיהודים למרות שהם כנראה נוצרים". במכתב צוין כי מידע זה הוא "מוסמך ביותר".

באותו מכתב מתייחס הדיין למידע שנמסר לו על ידי אדם אחר על פלוני, הרשום בתעודת הזהות כיהודי, אף כי איננו יהודי. במכתב נאמר, כי אין ידועים לדיין פרטים נוספים על הלה ולא מקורות המידע של האדם האחר, אולם "מוסר הידיעה הוא אדם רציני".

(ב) מהמדגם עולה, כי בתי הדין הרבניים ורושמי הנישואין החליטו על רישום אנשים ברשימה המרכזית, בעיקר מהסיבות הבאות:

- (1) נמצאו אסורים להינשא לאדם אחר עד שייערכו להם גירושין על פי ההלכה - 87 מקרים.
- (2) אשה נשואה שקיימה קשרים עם גבר זר ולכן היא "אסורה לבעלה ולבועלה" - 85 מקרים.

בעבר נהוג היה לכלול ברשימה, במקרה של אשה האסורה לבעלה ולבועלה את שמות שלושחם. מהמדגם עולה שבעקבות 23 פסקי דין שניתנו בעניין זה בשנים 1977 - 1978, נרשמו 72 אנשים ברשימה. לפני כארבע שנים הוחלט להסתפק ברישום שמה של האשה בלבד. הנימוק לשינוי זה הוא שלמעשה ניתן לאחר את שמותיהם של הבעל והבועל על פי שמה של האשה, כמפורט בפסק הדין, ועל פי "מעשה בית הדין", שהוא מסמך המצורף לכל גט ובו נרשמו שמות האסורים לשאת את הגרושה. מהמדגם המתייחס לשנים 1987 - 1988 עולה, כי בעקבות 13 פסקי דין שניתנו בעניין זה נרשמו רק שמותיהן של 13 הנשים.

משרד מבקר המדינה העיר למחלקה כי כל שינוי מהותי ברישום מהסוג המתואר לעיל חייב להיעשות בכפוף להנחייה מהרבנות הראשית. בתיקים לא נמצאה הנחייה כזו בכתב. בעקבות הביקורת פנה המשרד לרבנים הראשיים בבקשה להמציא לו הנחייה בכתב בסוגייה זו. בעקבות ההחלטה לבצע את השינוי כאמור, לא נערך עדכון של הרשימה לגבי כל המקרים מסוג זה, שנכללו בה עד למועד קבלת ההחלטה על השינוי.

(3) מי שנקבע שאינם יהודים, או שהוטל ספק לגבי יהדותם - 50 מקרים, ביניהם 15 ילדים מתחת לגיל 17, שהוא הגיל המיועדי לנישואין על פי החוק.

(4) אשר ליתר המקרים, הסיבות לכלילתם ברשימה היו: אנשים שמצבם המשפחתי טעון בירור; אי בהירות לגבי רישום מצבם המשפחתי בתעודת הזהות; נשים הזקוקות לחליצה; גרושות; גיורות שהיה חשש שינשאו לכהן.

(ג). בדיקת המקרים שבמדגם מראה, שברשימה כלולים שמות של אנשים, שעל פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לא צריך היה לכלול אותם ברשימה. המדובר במעוכבי נישואין שכלל לא הגישו בקשה להירשם לנישואין או שדבר עיכובם נקבע בהליך שיפוטי, שהם לא נטלו חלק בו, או שהעיכוב לנישואין התהווה בגלל זיקה לבעלי הדין. המקרים השכיחים הם:

(1) אנשים שבית הדין פסק, במסגרת דיונים בתיקי גירושין, על עיכובם לשאת לאישה פלוגית, לאחר שהתברר כי קיימה עמם יחסי אישות בהיותה נשואה והם מוגדרים כ"בועלים". אנשים אלה אינם צד בהליך השיפוטי ולכן גם אינם נוטלים חלק בדיונים המתקיימים בין הבעל לאישה, וממילא לא ניתנה להם זכות טיעון. לא ברור בכל אחד מהמקרים, אם עובדת רישומם הובאה לידיעתם. לפני ארבע שנים שונתה, כאמור, דרך הרישום במקרה זה. בקבוצה זו כלולים גם ילדים, שנולדו מקיום יחסים אסורים ומוגדרים כ"ממזרים", שאסור להם להינשא לבן זוג, שאינו כמותם, לעולם; מספרם במדגם הוא 11.

(2) מעוכבי נישואין, ששמותיהם כלולים ברשימה בגלל חשש או עובדה שאינם יהודים: מידע זה התברר במקרים רבים במהלך חקירה שנערכה לבני זוג, שפנו בבקשה להירשם לנישואין. החקירה נערכה על ידי רושם הנישואין, או בבית דין רבני - אם הרב רושם הנישואין הפנה אותם לבירור בבית הדין. הרב רושם הנישואין, או בית הדין העביר למשרד שמות של בני משפחה, כמו אחים או ילדים של אותם מעוכבי נישואין שהתברר לגביהם, כי יש ספק ביהדותם. בעקבות זאת נכללו ברשימה גם שמות ילדים שעדיין לא הגיעו לגיל נישואין.

כפי שצוין לעיל, נכללו שמות אנשים אלו ברשימה המרכזית, בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, שאם יקיימו ההנחיות במלואן, יש חשש שהדבר יביא כבעבר להיווצרותן ולניהולן של רשימות נוספות אצל רושמי הנישואין, בבתי הדין הרבניים או במשרד. יש לציין, כי היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו מ-1975 היה ער לכך, כי "יעילות ביצוע חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) תומך באיסוף מידע זה", אך קבע, כי "לנו נראה כי השיקולים הנוגדים מכריעים את הכף". לדעת מבקר המדינה, אין המשרד רשאי לסטות, על דעת עצמו, מההנחיות היועץ המשפטי לממשלה ועליו למלא אחריהן כרוחן וכלשונו, כל עוד לא בוטלו על ידי מי שמוסמך לכך.

(3) בבדיקת המקרים שנכללו במדגם נמצא, כי ברשימה מופיעים שמות של שלושה אנשים, שהסיבה לעיכוב נישואיהם נעוצה בהיותם מוגבלים בשכלם או בנפשם, ולא משום שנמצא בהם פסול להינשא על פי ההלכה. הרישום לגביהם נעשה בעקבות פנייה למשרד מצד האפוטרופוס, שמינה להם בית המשפט, למשרד.

עיכוב הנישואין של שלושת האנשים האמורים, גם אם נבע מגישה אנושית ונועד לטובתם, אינו עולה בקנה אחד עם הכללים שנקבעו לניהול הרשימה והמבוססים על חוק שיפוט בתי הדין הרבניים (נישואין וגירושין) ועל התקנות וההוראות לרישום נישואין. בכלילת שמות שלושת האנשים ברשימה יש לכאורה חריגה מהסמכות שניתנה למשרד לנהל רשימה ככלי עזר לרושמי הנישואין לבדיקת כשרותו של אדם להינשא על פי ההלכה.



הרשימה של מעוכבי נישואין וטעוני בירור לנישואין, המנוהלת במשרד לענייני דתות, משמשת את רושמי הנישואין במסגרת החקירה שהם מקיימים לגבי מצבם האישי והמשפחתי של בני זוג שהגישו בקשה להירשם לנישואין. ההחלטה שלא לרשום אדם לנישואין מביאה לכך שנמנעת ממנו האפשרות להינשא בדרך הרגילה והמקובלת על פי דין תורה. מניעה זו יכולה להיות לזמן קצר או לתמיד. לאור אופיה של החלטת הרושם, קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי חלים עליה הכללים היסודיים של המשפט הישראלי באשר ל"צדק הטבעי". כיוון שהבסיס להחלטת הרושם הוא במידע המצטבר בידיו על מעמדו האישי של האדם, הרי שהשימוש במידע זה מן הדין שיועשה מתוך הגנה סבירה על זכותו של אדם "לצנעת הפרט". עוד קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי לפני שהרושם יקבל את החלטתו לסרב לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, עליו להעניק לאותו אדם את זכות "הטיעון", וכי ההחלטה על עיכוב הנישואין תתבסס על ראיות שאדם סביר היה רואה אותן כבעלות ערך הוכחתי.

ממצאי הביקורת מראים, שהרשימה המנוהלת בידי המשרד אינה מעודכנת. היא כוללת שמות אנשים, שהיה חסר מידע חיוני עליהם, וכן שמותיהם של אנשים שהלכו לעולמם. מלבד זה כלולים ברשימה שמות אנשים שבינתיים הותר להם להינשא וחלק מהם אף נישאו. עוד הועלו ליקויים בקשר לסדירות הדיווח למשרד על היתרי נישואין. נמצא גם שהמשרד לא הנחה את מזכירי בתי הדין הרבניים ורושמי הנישואין בענין סדרי הדיווח.

הביקורת הצביעה על כך, כי לא בכל המקרים פעלו רושמי הנישואין והמשרד לפי ההנחיות שקבע היועץ המשפטי לממשלה: ברשימה נכללו שמותיהם של אנשים שכלל לא פנו להירשם לנישואין; נרשמו אנשים שדבר עיכובם להינשא נקבע בהליך שיפוטי שהם לא נטלו בו חלק, וביניהם גם ילדים. עוד נכללו ברשימה שמות של אנשים על סמך מידע ממקורות שונים, בלא שהמשרד פעל לאימותו.

ועדת המשפטים בראשות נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט שמעון אגרנט, קבעה בחוות דעתה בעניין סמכויות היועץ המשפטי לממשלה:

"באשר ליתר הרשויות, השייכות לזרוע המבצעת במדינה, סבורים אנו, כי לא יכול להיות ספק בדבר, כי מחובתן לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמדריכה בשאלות חוק ומשפט".

לדעת מבקר המדינה, אסור היה למשרד לענייני דתות להתעלם מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה והיה עליו להיות מודרך בכל הקשור לנהול הרשימה על פיה.

תמיכה בעמותות

ריכוז ממצאים

מבין העמותות הנתמכות, שמבקר המדינה הפעיל עליהן ביקורת לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), נבדקו "אל המעיין קרן חינוך למורשת יהדות ספרד" (להלן - אל המעיין) ו"המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" (להלן - המרכז).

אל המעיין, שעיקר עיסוקה מתן שיעורים, לא הכינה מערכת שיעורים תקופתית, מסודרת וכתובה.