

פעולות בתחום שירותי הדת

פעולות הביקורת

נבדקו פעולות הנהלת בתי הדין הרבניים, ובעיקר נושאים אלה: השירות לציבור בבתי הדין, שירותי סיוע והכוון בבתי הדין, הטיפול בענייני עגונות ומסורבות גט, ענייני מינהל הקשורים בדיונים.

באגף הגיור שבמשרד ראש הממשלה נבדקו הנושאים האלה: ההקמה, היעדים והיקף פעילות של מערך הגיור הממלכתי במדינת ישראל; עדכון כללי הדיון בבקשות לגיור; היבטים בהליך הגיור, ובהם ההכנה לגיור במכונני הגיור, משפחות וקהילות מלוות, טבילה במקווה טהרה, והנפקת תעודת המרת דת; התמיכה הכספית במכונני הגיור והבקרה עליהם; סוגיות כוח אדם ומינהל באגף הגיור; תפקודה של ועדת החריגים לגיור נתונים זרים; גיורים בבתי דין פרטיים וגיור קטינים מאומצים. בדיקות השלמה נעשו ברבנות הראשית לישראל, בהנהלת בתי הדין הרבניים ובנציבות שירות המדינה.

במשרד לשירותי דת, ברבנות הראשית לישראל ובהנהלת בתי הדין הרבניים נבדקו היבטים במערך המטפל בנישואין של זוגות יהודיים המתקיימים בישראל באמצעות המועצות הדתיות, ובכללם: הליך הרישום לנישואין והפיקוח והבקרה עליו; היבטים בעריכת חופה וקידושין; גביית אגרות נישואין; רישום לנישואין של בני הקהילה האתיופית וניהול רשימת מעוכבי נישואין. בדיקות השלמה נעשו במועצות הדתיות בירושלים, תל אביב, קריית גת, הרצליה, ראשון לציון, נתניה, יבנאל ומטה בנימין ובמחלקות הדת במועצה המקומית שוהם ובמועצה האזורית מטה יהודה. כמו כן נעשו בדיקות השלמה בלשכת הרב הראשי ליהודי אתיופיה וברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול.

מעריך הגיור הממלכתי בישראל

תקציר

גיור הוא הליך המרת דתו של אדם בן דת אחרת ליהדות. חוק השבות, התש"י-1950 (להלן - חוק השבות), וחוק האזרחות, התשי"ב-1952, מקנים ליהודי - שמוגדר כמי שנולד לאם יהודייה או שהתגייר, והוא אינו בן דת אחרת - ולבני משפחתו זכות לעלות למדינת ישראל ולקבל אזרחות. בישראל רק הגיור הממלכתי מוכר באופן מלא על ידי רשויות המדינה לצורך נישואין, גירושין וקבורה יהודיים.

בעשור האחרון מתגוררים במדינת ישראל כ-320,000 אזרחים שאינם נחשבים יהודים על פי ההלכה היהודית. חלקם עלו לארץ בגלי העלייה הגדולים של העשורים האחרונים ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, מכוח חוק השבות וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל¹ על העברת מעריך הגיור הממלכתי (שהוקם בשנת 2000) למשרד ראש הממשלה, כדי להגדיל את מספר המתגיירים מקרב אוכלוסייה זו.

במרץ 2007 הוקמה ועדה בין-משרדית "לבחינת מבנה ארגוני כולל ואיגום משאבים בנושא הגיור בישראל". בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הקליטה דאז, מר ארז חלפון (להלן - ועדת חלפון). באוגוסט 2007 הגישה הוועדה את המלצותיה לראש הממשלה, ובפברואר 2008 אימצה הממשלה² את עיקרי ההמלצות (להלן - החלטת הממשלה מ-2008).

פעולות הביקורת

בדצמבר 2007 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה ממבקר המדינה לתת חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], על תפקוד ועדת החריגים לגיור, שמוסמכת לאשר למי שאינו אזרח ישראלי להתחיל בלימודי יהדות לקראת גיור. התברר כי באותה עת התקיימה בדיקה נרחבת של המבקר הפנימי של נציבות שירות המדינה על מעריך הגיור ובכלל זה ועדת החריגים. לנוכח זאת ולנוכח השינויים שחלו באותה העת במעריך הגיור, הוקפאה ההכנה של חוות הדעת. בדצמבר 2011 שוב ביקשה הוועדה ממבקר המדינה לתת חוות דעת בנושא תפקוד ועדת החריגים. בתום הדיון מסר נציג משרד מבקר המדינה לוועדה כי בכוונת המשרד לשקול בחיוב קיום ביקורת בנושא. דוח זה מגלם בתוכו את חוות הדעת המבוקשת וכן בחינה רחבה וכוללת של מעריך הגיור הממלכתי בישראל.

בחודשים מרץ-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הקשורים לפעילות מעריך הגיור הממלכתי במדינת ישראל: הקמה, יעדים והיקפי פעילות; עדכון כללי הדיון בבקשות לגיור; היבטים בהליך הגיור, ובהם ההכנה במכוני הגיור, התמיכות במכונים והבקרה עליהם, משפחות וקהילות מלוות, טבילה במקווה טהרה, והנפקת תעודת המרת דת; סוגיות כוח אדם באגף הגיור במשרד ראש הממשלה (להלן - אגף

1 החלטה מס' 761 מיום 1.9.03.
2 החלטה מס' 3155 מיום 14.2.08.

הגיור); היבטים מינהליים באגף הגיור; תפקודה של ועדת החריגים; גיורים בבתי דין פרטיים וגיור קטינים מאומצים. הביקורת נעשתה באגף הגיור ובמחוזותיו. בדיקות השלמה נעשו ברבנות הראשית לישראל, בהנהלת בתי הדין הרבניים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

עיקרי הממצאים

השגת יעדי מערך הגיור

בהחלטת הממשלה מ-2008 הוחלט על פעולות מסוימות שיש ליישם כדי להגדיל את מספר המתגיירים וכדי ליצור תהליכי גיור נוחים. ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, אף ציין כי "אין להשלים עם מציאות בה חיים בישראל כ-350,000 אזרחים לא יהודים אשר בחרו בישראל כמקום מגוריהם, בחרו לקשור את גורלם בגורל העם היהודי, ואולם לא נוצרו הכלים והאפשרות לצרף אותם לעם היהודי". למרות האמור, במהלך השנים 2007-2011 ירד בצורה ניכרת מספרם של המתגיירים. בשנים האמורות אמנם הושמעו בקרב קבוצות בציבור טענות שערערו על הגיור הממלכתי, וגם חלה ירידה ניכרת במספרם של העולים מאתיופיה, שהביאה לירידה חדה במספר המתגיירים יוצאי אתיופיה, אך מספרם של חסרי הדת בישראל לא ירד. למעשה מספרם עלה מעט, וב-2011 עמד על כ-327,000 תושבים. עוד הועלה כי כרבע מהמתגיירים (בממוצע) נשרו באחד משלבי הליך הגיור ולא השלימו אותו.

החלטת הממשלה מ-2008 לפיה נושא הגיור יטופל באמצעות ועדת שרים וועדת היגוי לא יושמה, ולאחר חילופי הממשלות בשנת 2009 היא בוטלה הלכה למעשה. כלומר, הוועדות שנועדו להבטיח את קידום נושא הגיור לא הוקמו.

עדכון כללי הדיון בבקשות לגיור

הליך הגיור הממלכתי הוסדר בכללים לדיון בבקשות לגיור, התשס"ו-2006 (להלן - כללי הדיון), שפרסם הרב הראשי לישראל (להלן - הרב הראשי), לאחר שהוסמך לכך על ידי הממשלה. נמצא כי אף שקיימות אי-התאמות בין ההליכים המתקיימים הלכה למעשה לבין הוראות מסוימות בכללי הדיון, ואף שבמערך הגיור נעשו שינויים מהותיים, כללי הדיון לא עודכנו או תוקנו בהתאם והשינויים לא עוגנו בהם כנדרש.

הכנה לגיור במכוני הגיור

בתום השלב המינהלי של פתיחת התיק באגף הגיור, השלב הבא בהליך הגיור הוא הכנה לקראת גיור במכון העוסק בכך, וזהו החלק הממושך והעיקרי בהליך כולו. במדינת ישראל פועלים כמה גופים כאלה: המכון המשותף ללימודי יהדות (להלן - מל"י), שהוקם בשנת 1999 כפרויקט משותף של הסוכנות היהודית ומדינת ישראל³;

3 פרויקט הפועל במסגרת חברת-בת של הסוכנות היהודית לארץ ישראל - "החברה הארצית לחינוך, פיתוח וקליטה בע"מ".

האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך; ו-14 עמותות פרטיות המכשירות מתגיירים לקראת גיור (להלן - מכונים), שאחדות מהן מקבלות תמיכה כספית מאגף הגיור.

1. הפניית המתגיירים ללימודים: התברר כי אתר האינטרנט הרשמי של אגף הגיור מפנה את הציבור המבקש להירשם ללימודי הכנה לגיור אך ורק למל"י ולא למכונים האחרים.

מל"י הוקם כדי להכשיר תלמידים - אם יחפצו בכך - לקראת הליכי הגיור בפני בתי הדין המיוחדים לגיור. חלקו העיקרי של תקציב אגף הגיור - כ-60% - יועד למימון פעילותו של מל"י; הלכה למעשה, לפחות מחצית מתקציב זה מממן את לימודיהם של תלמידים שבסופו של דבר אינם מתגיירים, וחלקם אף אינם מתכוונים להתגייר.

2. פיקוח ובקרה על המכונים לגיור: נמצא כי אין לאגף הגיור תכנית עבודה תקופתית בנושאי פיקוח ובקרה, וכי הוא פעל ללא סדרי פיקוח שיטתיים. כתוצאה מכך, פעולותיו בתחום זה אינן אפקטיביות ומיטביות.

משפחות וקהילות מלוות

במסגרת הדרישות ההלכתיות של בית הדין נדרש המתגייר להכיר מקרוב את חיי היהדות המעשיים. לצורך כך מתלווה המתגייר למשפחה דתית או מסורתית המלווה אותו בהליך הגיור (להלן - משפחה מלווה) ותומכת בו במהלך שלבי הגיור כדי לקרבו ליהדות. נמצא כי אגף הגיור לא יישם כנדרש את החלטת הממשלה מ-2008 ואת התכניות והתפקידים שקבע לעצמו בתחום משפחות וקהילות מלוות למתגיירים, וכמו כן לא צייד את המשפחות המלוות בחומר הדרכה שיציג בפניהן את מהות תפקידן ואת הציפיות מהן.

טבילה במקווה טהרה

הטבילה במקווה היא השלב הסופי של הליך הגיור. הביקורת העלתה כי כ-12% מהמתגיירים שקיבלו אישור על סיום הליך הגיור בין ינואר 2011 ליוני 2012, טרם טבלו. הביקורת גם העלתה כי מתגיירים מכל רחבי הארץ יכולים לטבול אך ורק בארבעה מקוואות שנעשה איתם הסדר: בבאר שבע, בהוד השרון, בחצור הגלילית ובתל אביב. מצב זה מטריח את המתגוררים במקומות מרוחקים ואף עלול לעכב את הטבילה.

הנפקת תעודת גיור והמרת דת

אגף הגיור מנפיק תעודת גיור והמרת דת עבור כל מתגייר (להלן - תעודת המרה), המאשרת את גיורו ומאפשרת לו להירשם כיהודי במרשם האוכלוסין. נמצא כי במהלך השנים 2009-2011 היה עיכוב בהנפקת תעודות ההמרה לחלק מהמתגיירים, וכי בשנת 2012 חל שיפור בקצב הנפקת התעודות. עוד נמצא כי כשליש (24%-34%) מתעודות ההמרה שהונפקו בשנים האמורות, הונפקו עבור מתגיירים שסיימו את הליך הגיור בשנים קודמות לשנה שבה הונפקה תעודת ההמרה. כן נמצא כי בעשרות

תיקי גיור הנפיק האגף תעודות המרה (שלא נמסרה למתגייר) עוד קודם שנציג הרב הראשי חתם על תיק הגיור ואישר אותו כנדרש.

סוגיות כוח אדם באגף הגיור

1. מינוי ראש מערך הגיור: ראש מערך הגיור סיים את כהונתו בפברואר 2012. נמצא כי עד סוף שנת 2012 טרם התכנסה ועדת איתור לבחירת ראש מערך הגיור, ורק בדצמבר 2012 פורסמה מודעה פומבית המזמינה מועמדים מתאימים לפנות אליה. כיוון שכך התעכב איוש משרתו של ראש מערך הגיור, חרף חשיבותו בניהול נושא רגיש ומורכב זה. העיכוב במינויו של ראש מערך הגיור והעיכוב בהסמכת רב שיחתום על תעודות ההמרה בתקופת הביניים פגעו בשירות לאוכלוסיית המתגיירים.

2. אופן תשלום השכר לדייני הגיור: החלטת הממשלה מ-2008 קבעה כי יופסק התשלום לדיינים על בסיס מספר תיקי הגיור שבטיפולם, כפי שהיה נהוג עד אז, וכי מאותה עת ייקבע תשלום שכרו של כל דין על בסיס אחוזי המשרה שנקבעה לו. נמצא כי רק בשלהי שנת 2012, בחלוף כארבע שנים מהחלטת הממשלה, הוסדרה העסקת כלל הדיינים בהיקפי משרות קבועים.

3. איחורים בפתיחת הדיונים בבית הדין: מנהל אגף הגיור, שאחראי על הניהול האדמיניסטרטיבי של מערך הגיור, קיבל תלונות רבות על איחורים חוזרים ונשנים של חלק מהדיינים שגרמו לעיכוב בדיונים. נמצא כי גם אחרי שהמנהל הפיץ חוזר בנושא, המשיכו להגיע דיווחים על איחור בפתיחת הדיונים.

4. העסקת עובדי מחלקת מילות וטבילות: עובדי מחלקת מילות וטבילות מועסקים כעובדי מדינה בחוזה העסקה לפי תפוקות - דהיינו לפי מספר המתגיירים שבהם טיפלו. אף שבשנת 2005 הורתה נש"ם למשרד ראש הממשלה להעסיק אותם לפי שעות עבודה ולא לפי תפוקות, הדבר לא בוצע. הביקורת העלתה כי במהלך ינואר 2012 החליט מנהל אגף הגיור להעסיק שלושה מעובדי המחלקה בעבודות מינהליות במחוז ירושלים של האגף, בלא שהתקבל מנש"ם או מאגף כוח אדם במשרד ראש הממשלה אישור לכך ולאופן תשלום שכרם.

5. תפקידו של שליח בית הדין: בהחלטת הממשלה מ-2008 הוצע כי שליח בית דין יכונה "חונך למתגייר" ויסייע למתגייר בכל שלבי התהליך. עד אפריל 2010 ליווה שליח בית דין את המתגייר מראשית הליך הגיור. באותו מועד הוגדר מחדש תפקידו של שליח בית הדין ל"רכז מחוז". מאותה עת, במרבית המקרים רכז המחוז פוגש לראשונה את המתגייר רק לקראת סוף הליך הגיור - כשמונה חודשים אחרי שהחל את לימודיו. רק לעתים פוגש רכז המחוז את המתגייר כחודשיים לאחר תחילת הלימודים, על פי המלצות הדיינים. במצב דברים זה רכז המחוז אינו יכול לסייע לכל מתגייר בכל שלבי הליך הגיור, ומכאן שהחלטת הממשלה אינה מיושמת הלכה למעשה.

היבטים מינהליים בעבודת מערך הגיור

1. איתור מסמכי הגיור של כלל המתגיירים וריכוזם: טרם הקמתו של מערך הגיור הממלכתי, עסקו בגיור כלל בתי הדין הרבניים וחלק מרבני הערים, והצטברו אצלם תעודות המרה ומסמכי גיור. מסמכים אלה לא רוכזו באגף הגיור. נמצא כי בשל הביזור שעדיין שורר בעריכת הגיורים הממלכתיים המוכרים, ובשל העובדה שהמידע בדבר כלל המתגיירים אינו מרוכז במקום אחד, מתעורר לעתים קושי רב באיתור תעודות ההמרה. יתרה מכך, בעתיד עלול להיווצר מצב שבו המתגיירים שלא התגיירו באמצעות אגף הגיור, או צאצאיהם, יתקשו בעת הצורך באיתור תעודת ההמרה ומסמכי הגיור, ולפיכך יתקשו בהוכחת יהדותם.

2. הכנה לגיור באמצעות למידה מרחוק: ועדת חלפון סברה כי אחד החסמים להצלחת הליך הגיור הוא הצורך ללמוד לימודי יהדות בכיתה, במשך כ-400 שעות לימוד. בעקבות המלצות הוועדה, נקבע בתכנית הרב-שנתית של אגף הגיור לשנים 2009-2011 כי יש להכין תכנית ללמידה מרחוק כאופציה המיועדת לאלה שמסיבות שונות אינם יכולים ללמוד במסגרות הקיימות. נכון למועד סיום הביקורת טרם הסתיימו הבדיקות וההכנות הנדרשות למימוש התכנית להקמת כיתות ללמידה מרחוק, וממילא טרם הוחל ביישומה.

3. העסקת מוהלים לשם השלמת הליכי הגיור: הליך "הטפת דם ברית", המיועד למתגיירים שכבר נימולו, מתבצע על ידי מוהלים מוסמכים. נמצאו כמה ליקויים בפעולות של ועדת המכרזים במשרד ראש הממשלה לקידום רכישת שירותיהם של מוהלים אלה. יצוין כי במועד סיום הביקורת טרם הסתיימה בחינת כל ההצעות שהוגשו במכרז, ונחתם חוזה רק עם מוהל אחד המספק שירות לכל המתגיירים ברחבי הארץ.

4. מערכת המחשוב של אגף הגיור: נמצא כי הנתונים במערכת המחשוב, הכוללים בעיקר את פרטיהם האישיים של המתגיירים ומידע נחוץ על כל שלב שהם עוברים בתהליך הגיור, לא היו מלאים ולא שיקפו את המציאות הקיימת; לכן לא היה אפשר להיעזר בנתוני המערכת ככלי ניהולי חשוב לפיקוח ולבקרה על הליך הגיור.

ועדת החריגים

בהתאם לכללי הדיון הוקמה באגף הגיור ועדת חריגים, שתפקידה לדון בבקשות לגיור של נתינים זרים ולאשר להם לפתוח בהליך גיור בנסיבות מיוחדות, שאינן מפורטות בכללים. בעקבות החלטות שהתקבלו בישיבות בהשתתפות שר הפנים, שר המשפטים והרב הראשי, קבעה ועדת החריגים במאי 2011 נוהל לעבודתה (להלן - הנוהל), שבו עוגנו תנאי סף לפסילת בקשות לגיור של נתינים זרים, ומונתה תת-ועדה לצורך דיון בבקשות שעברו את תנאי הסף.

1. הביקורת העלתה כי בעקבות קביעת תנאי הסף, נדחים גם נתינים זרים שאין מניעה אזרחית לגיורם, שאין להם מניעים זרים ושכל כוונתם היא להצטרף לעם היהודי או להינשא לבני זוגם היהודים אך ורק על פי ההלכה היהודית. כנות כוונתם של אלה להתגייר אינה נבחנת כלל במסגרת תת-ועדת החריגים או במסגרת הוועדה עצמה, כיוון שהם כאמור נדחים על הסף.

2. לנתונים זרים הפונים לוועדת החריגים אין זכות להופיע בפניה או לערער על החלטותיה. כך עלול להיווצר מצב שבו תדחה הוועדה נתונים זרים שרצונם להצטרף לעם היהודי הוא אמיתי ואינו נובע ממניעים תועלתיים.
3. אף שבמועד קביעת הנוהל המתינו מאות בקשות להחלטת ועדת החריגים, לא נקבעו בו הוראות מעבר שיחולו עליהן.
4. עד פברואר 2012 היה באתר האינטרנט של אגף הגיור מידע רב על הליך הגיור של נתונים זרים, ואולם בעקבות הנחיית משרד המשפטים הוסר המידע מהאתר. בשל כך, המידע הנוגע ישירות לקהל הנתונים הזרים המעוניינים לפתוח בהליך גיור אינו זמין להם, ונוצר עומס עבודה מיותר על עובדי האגף.
5. כדי לבדוק את מעמדם החוקי של נתונים זרים בישראל ואת האשרה שניתנה להם, הותקנה באגף הגיור ביולי 2011 מערכת נתונים ממוחשבת הכוללת נתונים ממאגרי המידע של רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין). נמצא כי המידע הנמצא במערכת לא היה מלא ומעודכן. בעקבות זאת, בכמה מקרים דחתה ועדת החריגים על הסף וללא הצדקה בקשות לגיטימיות של נתונים זרים להתגייר, או מנגד דנה בבקשות שהיה צריך לדחותן על הסף.
6. בנוהל נקבע כי ועדת החריגים תמסור את תשובתה לפונה עד שלושה חודשים מיום הגשת הבקשה. נמצאו בקשות שהגיעו לדיון בוועדת החריגים אחרי שחלפו למעלה משלושה חודשים מיום שהוגשו, ולעתים אף למעלה משנה.

גיורים בבתי דין פרטיים

לבד מבתי הדין הממלכתיים לגיור, קיימים במדינת ישראל בתי דין פרטיים שעוסקים בגיור שלא במסגרת מערך הגיור הממלכתי. הביקורת העלתה כי אין התאמה בין הנחיית הרב הראשי לבין הנחיות מנהל בתי הדין הרבניים בדבר אישור הליך גיור שלא נערך במסגרת מערך הגיור הממלכתי. עוד נמצא כי בניגוד להנחיית הרב הראשי, אישר בית דין רבני תשעה גיורים שנעשו בבתי דין פרטיים.

גיור קטינים מאומצים

גיור קטינים מאומצים נערך בבית דין מיוחד שהוסמך לדון בגיור קטינים מכל רחבי הארץ, והוא אורך בדרך כלל כשלושה חודשים, בכפוף ליישום דרישות בית הדין.

1. עד יוני 2012 לא הייתה לבית הדין המיוחד לקטינים מערכת נתונים ממוחשבת, וכל המידע על המתגיירים הקטינים נוהל באופן ידני, פרט למתגיירים קטינים שסיימו את הליך הגיור ונתונייהם הוזנו למחשב. לפיכך אי-אפשר לקיים מעקב ובקרה אחר הליכי הגיור של כלל הקטינים.
2. לפי נתוני מערכת המחשוב של אגף הגיור, מינואר 2008 ועד יוני 2012 התגיירו 446 קטינים מאומצים. בדיקת התיקים שנוהלו באופן ידני העלתה כי באותה תקופה הורים ל-133 ילדים מאומצים התחילו בהליך גיור ילדיהם ונשרו במהלכו, אולם האגף לא בדק את סיבות הנשירה.

סיכום והמלצות

בעשור האחרון מתגוררים במדינת ישראל כ-320,000 אזרחים שאינם יהודים על פי ההלכה היהודית, ושמונעים מלהינשא בישראל כדת משה וישראל. אם ברצונם להיחשב יהודים, על אזרחים אלה לעבור הליך גיור, כלומר להמיר את דתם לדת היהודית. ממשלת ישראל החליטה על הקמת מערך גיור ממלכתי כדי להגדיל את מספר המתגיירים מקרב אוכלוסייה זו. בשנת 2003 החליטה הממשלה על העברת מערך הגיור הממלכתי לאחריות משרד ראש הממשלה, ובשנת 2005 הוקם בו אגף גיור.

בשנת 2009 מונה מנהל לאגף הגיור. מאז מינויו לתפקיד, חל שינוי ניכר בסדרי עבודתו של אגף הגיור: נקבעו נוהלי עבודה ודפוסי פעולה חדשים, גם בכל הנוגע לשיפור השירות למתגיירים; הוקמה מחלקה לרישום נישואין למתגיירים; הוקמו בתי דין נודדים המגיירים את העולים מאתיופיה במרכזי הקליטה; והופעלה תכנית ייחודית להכנה לגיור של עולי אתיופיה. ניכר כי נעשתה עבודה יסודית לצורך שיפור עבודת האגף בכלל והיחס למתגיירים בפרט.

עם זאת, למרות המשאבים הרבים שהושקעו בשנים האחרונות, מספרם של המתגיירים מקרב התושבים שאינם יהודים לפי ההלכה, לא עלה, ואף ירד, כך שאגף הגיור לא עמד ביעד העיקרי שנקבע לו בהחלטת הממשלה. על אגף הגיור - בשיתוף אנשי מקצוע וגופים נוספים שעוסקים בתחום הגיור - לבחון את הגורמים לאי-עמידה ביעד שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2008, במטרה לפעול להשגתו ולמנוע נשירת מתגיירים תוך כדי הליך הגיור.

על אגף הגיור ועל משרד המשפטים לסיים בהקדם את התהליך לתיקון כללי הדין שהחלו בו ולהגיש לרב הראשי לישראל הצעה לתיקון הכללים בהתאם להליכי הגיור המתבצעים הלכה למעשה, ולהסדיר את התשתית הנורמטיבית הדרושה.

על אגף הגיור לנקוט פעולות שיבטיחו את הסדרת הליך הגיור במובנים נוספים, ובכללם: הבטחת טיפול סדיר ושוטף במערך המשפחות והקהילות המלוות וקידום הקמת התשתית למערך ארצי של משפחות וקהילות מלוות; קיצור משך ההמתנה לטבילה במקווה הטהרה ולהנפקת תעודות המרה. גם בהיבטים מינהליים שונים, שעלולים להשפיע על מעמדם האישי של מתגיירים, נדרש האגף לפעול: לאתר ולרכז את מסמכי הגיור של כלל המתגיירים. כן עליו לטייב את מערכת המחשוב שלו, ובכללה את הממשק לנתוני רשות האוכלוסין, לשפר ולייעל את הפיקוח והבקרה שלו על מכוני ההכנה לגיור ואת מערך התמיכות הכספיות בהם.

על משרד ראש הממשלה ועל נש"ם לפעול לאתגר לבחירתו של ראש מערך הגיור ולהסדיר את העסקת כוח האדם במחלקת מילות וטבילות באגף הגיור.

על אגף הגיור לעקוב אחר פעילותה של ועדת החריגים המטפלת בבקשות לגיור של נתינים זרים, שחלקם הם בני זוג של אזרחים ישראלים. כן עליו לפעול, בשיתוף עם משרד הפנים ועם משרד המשפטים, ככל שימצאו לנכון, לעריכת שינויים בנהלים שנקבעו לעבודת הוועדה, ולפרסמם.

על הנהלת בתי הדין הרבניים לוודא שהנחיות הרב הראשי בדבר הכרה בגיור שנעשה שלא במסגרת מערך הגיור הממלכתי יבוצעו במלואן, ולהבטיח את קיומו של מסלול בלעדי, אחיד וסדור להכרה בגיורים הללו.

על אגף הגיור להביא בפני ראש מערך הגיור והרב הראשי את הנתונים הנוגעים לקטינים מאומצים שהליך גיורם לא הושלם, שכן אם הם התחילו את ההליך משמע שגילו בו עניין. על כן יש לבחון אם ניתן לסייע בהשלמת הליך הגיור. כמו כן, ראוי לנתח את הסיבות לנשירתם על מנת לצמצם מקרים כאלה בעתיד.

על אגף הגיור להבטיח את המשך השיפור בשירות הניתן למתגיירים ולפעול בנחישות ובמרץ לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בדוח, בייחוד לנוכח רגישותו של הליך הגיור הנוגע במעמדם האישי של המבקשים להתגייר.



מבוא

בעשור האחרון מתגוררים במדינת ישראל כ-320,000 אזרחים שאינם נחשבים יהודים על פי ההלכה היהודית. חלקם עלו לארץ בגלי העלייה הגדולים של העשורים האחרונים ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, מכוח חוק השבות, התשי"ב-1950 (להלן - חוק השבות), ומכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל⁴ על הקמת מערך גיור ממלכתי, כדי להגדיל את מספר המתגיירים מקרב אוכלוסייה זו.

1. גיור הוא הליך המרת דתו של אדם בן דת אחרת ליהדות. סעיף 1 לחוק השבות וסעיף 2(ב) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 מעניקים ליהודי - מי שנולד לאם יהודייה או שהתגייר, והוא אינו בן דת אחרת - זכות לעלות למדינת ישראל ולקבל אזרחות.

בשנים האחרונות הוגשו כמה הצעות חוק פרטיות העוסקות בהיבטים שונים בנושא הגיור, אולם הליכי החקיקה של שום הצעה לא הסתיימו.

2. בישראל רק הגיור הממלכתי מוכר באופן מלא על ידי כלל רשויות המדינה לצורך נישואין, גירושין וקבורה יהודיים. אולם בעקבות פסיקות בג"ץ⁵, ובהתאם לתנאים שהותוו בהן, יש להכיר גם בגיור מקהילה יהודית מוכרת בחו"ל, בין שהוא נעשה בקהילה אורתודוקסית ובין שהוא נעשה בקהילה רפורמית או קונסרבטיבית. בבית המשפט העליון תלויות ועומדות עתירות העוסקות בשאלת ההכרה בגיור שנעשה בישראל שלא במסגרת מערך הגיור הממלכתי, בין שהגיור נערך במסגרת בתי הדין של הזרמים הלא אורתודוקסיים⁶ ובין שהוא נעשה במסגרת בתי הדין האורתודוקסיים הפרטיים⁷.

3. הגיור הוא אחד הנושאים המרכזיים שמעורבות בהם סוגיות של דת ומדינה. הוא עומד על סדר היום הציבורי מראשית ימי המדינה, וכפי שצוין בבג"ץ⁸ "הסוגיה מיהו 'שנתגייר' - שבה כרוכה השאלה מיהו יהודי - היא כבדת משקל מאד, שנויה במחלוקת ציבורית חריפה ונוגעת בעצבים חשופים ובערכי יסוד של ציבורים גדולים במדינת ישראל ובתפוצות העם היהודי".

4 החלטה מס' 761 מ-1.9.03.
5 בג"ץ 1031/93 פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים, פ"ד מט(4) 661, 747 (1995); בג"ץ 5070/95 נעמ"ת נ' שר הפנים, פ"ד נו(2) 721 (2002).
6 ראו, למשל, בג"ץ 11013/05 נטליה דהן ואח' נ' שר הפנים-משרד הפנים (העתירה עדיין תלויה ועומדת).
7 ראו בג"ץ 7625/06 מרטינה רג'צובה ואח' נ' משרד הפנים ואח' (העתירה עדיין תלויה ועומדת).
8 בג"ץ 2901/97 נעמ"ת ו אח' נ' שר הפנים ואח' (תקדין 2002).

מאחר ששאלת הגיור המוכר במדינת ישראל שנויה במחלוקת ציבורית, ואף תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון, החליט מבקר המדינה שלא לעסוק בה במסגרת דוח זה.

4. בדצמבר 2007 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה ממבקר המדינה לתת חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], על תפקוד ועדת החריגים לגיור, שמוסמכת לאשר למי שאינו אזרח ישראלי להתחיל בלימודי יהדות לקראת גיור. התברר כי באותה עת התקיימה בדיקה נרחבת של המבקר הפנימי של נציבות שירות המדינה על מערך הגיור ובכלל זה ועדת החריגים. לנוכח זאת ולנוכח השינויים שחלו באותה העת במערך הגיור, הוקפאה ההכנה של חוות הדעת. בדצמבר 2011 שוב ביקשה הוועדה ממבקר המדינה לתת חוות דעת בנושא תפקוד ועדת החריגים. בתום הדיון מסר נציג משרד מבקר המדינה לוועדה כי בכוונת המשרד לשקול בחיוב קיום ביקורת בנושא. דוח זה מגלם בתוכו את חוות הדעת המבוקשת וכן בחינה רחבה וכוללת של מערך הגיור הממלכתי בישראל.

בחודשים מרץ-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הקשורים בפעילות מערך הגיור הממלכתי במדינת ישראל: הקמה, יעדים והיקפי פעילות; עדכון כללי הדיון בבקשות לגיור; היבטים בהליך הגיור, ובהם ההכנה במכוני הגיור, התמיכות במכונים והבקרה עליהם, משפחות וקהילות מלוות, טבילה במקווה טהרה, והנפקת תעודת המרת דת; סוגיות כוח אדם באגף הגיור במשרד ראש הממשלה (להלן - אגף הגיור); היבטים מינהליים באגף הגיור; תפקודה של ועדת החריגים; גיורים בבתי דין פרטיים וגיור קטינים מאומצים. הביקורת נעשתה באגף הגיור ובמחוזותיו. בדיקות השלמה נעשו ברבנות הראשית לישראל (להלן - הרה"ר), בהנהלת בתי הדין הרבניים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

מערך הגיור הממלכתי: הקמה, יעדים והיקפי פעילות

1. עד שנת 1995 נערכו הגיורים במדינת ישראל על ידי רבני ערים ועל ידי בתי הדין הרבניים. בעקבות גלי העלייה הגדולים ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, הוקם ברה"ר בשנת 1995 מינהל גיור, שהופקד על הגיור הממלכתי במדינת ישראל. מינהל הגיור התקשר עם מכון פרטי לצורך פעילותו, ובמסגרתו הוקמו גם בתי דין מיוחדים לגיור. נוכח העובדה שהעולים שאינם יהודים על פי ההלכה השתלבו במדינה באופן חלקי בלבד, גם משום שהם מנועים מלהינשא בישראל כדת משה וישראל, מונתה ביוני 1997 ועדה לגיבוש רעיונות והצעות בעניין סוגיית הגיור בישראל. הוועדה מונתה בידי ראש הממשלה דאז, מר בנימין נתניהו, ובראשה עמד פרופ' יעקב נאמן. באפריל 1998 אימצה ממשלת ישראל³ את המלצות הוועדה, ובהתאם לכך הוקם בשנת 2000 מערך הגיור הממלכתי בהנהלת בתי הדין הרבניים. מערך הגיור החדש כלל גם את בתי הדין המיוחדים לגיור, אשר הגיור בהם נערך על פי דין תורה (גיור אורתודוקסי), ורק הוא הוכר על ידי כלל רשויות המדינה. הרעיונות שעמדו בבסיס המלצות הוועדה לגיור היו מניעת קרע בעם היהודי והסדרת הטיפול הממלכתי בגיור.

בשנת 2001 הקים צה"ל מסלול נפרד לגיור של חיילים שאינם נחשבים יהודים על פי ההלכה, שכולו נערך במסגרת צבאית.

2. לפי החלטת ממשלה¹⁰, עבר מערך הגיור הממלכתי לאחריות משרד ראש הממשלה, ובשנת 2005 הוקם בו אגף הגיור. בטבלה שלהלן מובאים נתוני התקציב המקורי של האגף, התקציב הכולל שינויים שנעשו במהלך השנה וביצוע התקציב בפועל בשנים 2010 עד 2012 (באלפי ש"ח):

השנה	התקציב מקורי	התקציב על שינויי לסוף השנה*	ביצוע התקציב בפועל*
2010	18,907	49,888	27,543
2011	40,939	61,683	31,947
2012	43,986	73,816	39,464

* בניכוי סכום שהועבר לצורך מימון קורסי "נתיב" לחיזוק הזהות היהודית והציונית של חיילים עולים ובני עולים.

3. במרץ 2007 הורה ראש הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת מבנה ארגוני כולל ואיגום משאבים בנושא הגיור בישראל. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הקליטה דאז, מר ארז חלפון (להלן - ועדת חלפון). באוגוסט 2007 הגישה ועדת חלפון את המלצותיה לראש הממשלה, ובפברואר 2008 אימצה הממשלה¹¹ את עיקרי ההמלצות (להלן - החלטת הממשלה מ-2008), וציינה כי ועדת חלפון בדקה את הליך הגיור הממלכתי, איתרה את הקשיים הקיימים בו והמליצה על פעולות שיש ליישם כדי להגדיל את מספר המתגיירים וליצור הליכי גיור נוחים.

בהחלטת הממשלה מ-2008 נקבע, בין היתר, כי מערך הגיור אחראי לנושאים האלה: (א) בתי הדין המיוחדים לגיור; (ב) הכשרת מתגיירים - תקצוב המכון ללימודי יהדות (ראו להלן), תמיכה בעמותות (מכונים) העוסקות בגיור, ליווי המתגיירים ופיקוח עליהם; (ג) הסברה - מידע, פרסום וגיוס תלמידים המועמדים לגיור; (ד) משימות מיוחדות - גיורים בצה"ל ופניות ציבור. נקבע גם כי מערך הגיור יוגדר במסגרת יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, אשר תטפל בכל נושאי הגיור. עוד נקבע כי הניהול האדמיניסטרטיבי של מערך הגיור ייעשה על ידי מנהל אגף הגיור, שינהל את כלל הפעילויות השוטפות של מערך הגיור (להלן - מנהל אגף הגיור או מנהל האגף).

השגת יעדי מערך הגיור

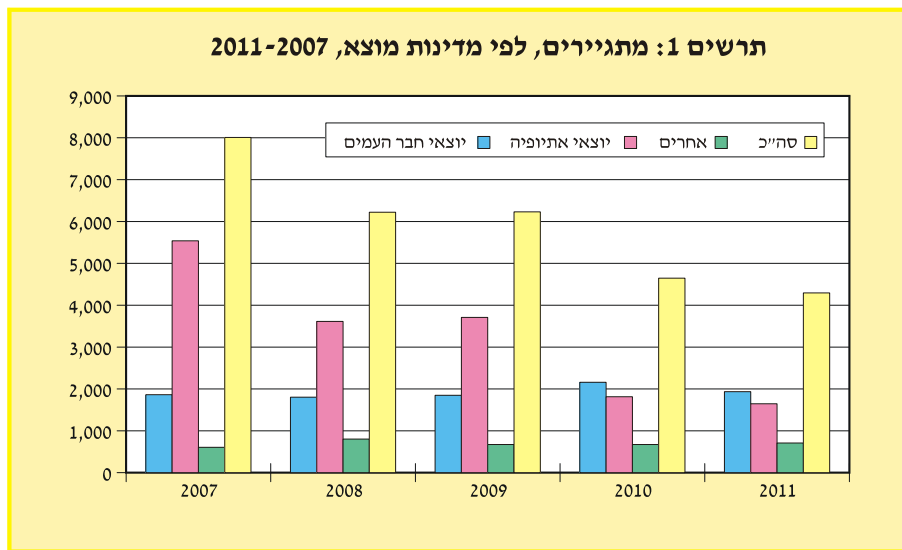
בפתח הדיון בממשלה, שבו אומצו עיקרי המלצות ועדת חלפון, הדגיש ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט כי "אין להשלים עם מציאות בה חיים בישראל כ-350,000 אזרחים לא יהודים אשר בחרו בישראל כמקום מגוריהם, בחרו לקשור את גורלם בגורל העם היהודי, ואולם לא נוצרו הכלים והאפשרות לצרף אותם לעם היהודי". הוא הודיע "כי יעקוב באופן אישי אחר התקדמות התהליך, באמצעות ועדת השרים לענייני עליה, קליטה ותפוצות אשר תעסוק גם בנושא הגיור". עוד ציין ראש הממשלה כי מזכיר הממשלה ירכז מטעמו את נושא הגיור. במסגרת זו הוא ביקש לקבל עדכונים שוטפים בדבר קידום נושאי הגיור. ברקע להקמת ועדת חלפון צוין כי "מערכת הגיור הממלכתי בישראל... חייבת לרכז מאמצי התייעלות במגמה להגדיל את מספר המתגיירים באופן משמעותי ולהיענות לצורך הלאומי של הבאת העולים שאינם יהודים לחיק האומה הישראלית" (ההדגשה במקור).

10 החלטה מס' 761 מיום 1.9.03.
11 החלטה מס' 3155 מיום 14.2.08.

1. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בסוף שנת 2009 נאמדה אוכלוסיית חסרי הדת במדינת ישראל ב-318,000 תושבים, רובם יוצאי חבר המדינות לשעבר; בסוף שנת 2010 היא עמדה על כ-320,000 תושבים; ובסוף שנת 2011 מנתה אוכלוסייה זו כ-327,000 תושבים. לפי הגדרת הלמ"ס "חסרי דת" הם אלה שאינם מסווגים במשרד הפנים לפי דת, שהם בדרך כלל בני משפחה של עולים יהודים.

2. החלטת הממשלה מ-2008 אימצה, כאמור, את עיקרי המלצות ועדת חלפון ובהם את הצורך בשינוי המבנה הארגוני של מערך הגיור ובהגדלת תקציבו, בהתאם לסיכום בין מזכיר הממשלה למשרד האוצר, לאחר שיאותרו המקורות התקציביים למימונם. המלצות אלו התבססו על היעד שקבעה ועדת חלפון להכפיל את מספר המתגיירים, ולפיו בשנת 2011 יתגיירו 8,300 איש ובשנת 2012 - 10,000 איש.

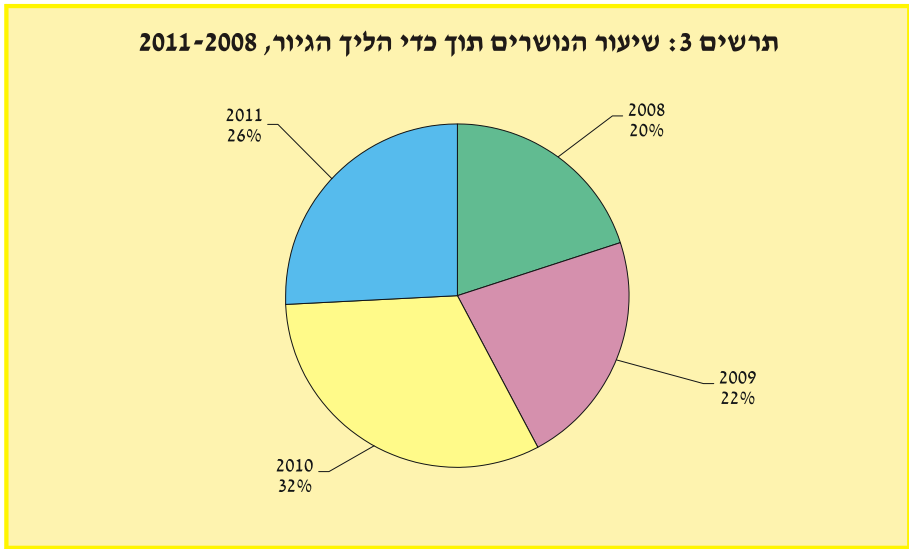
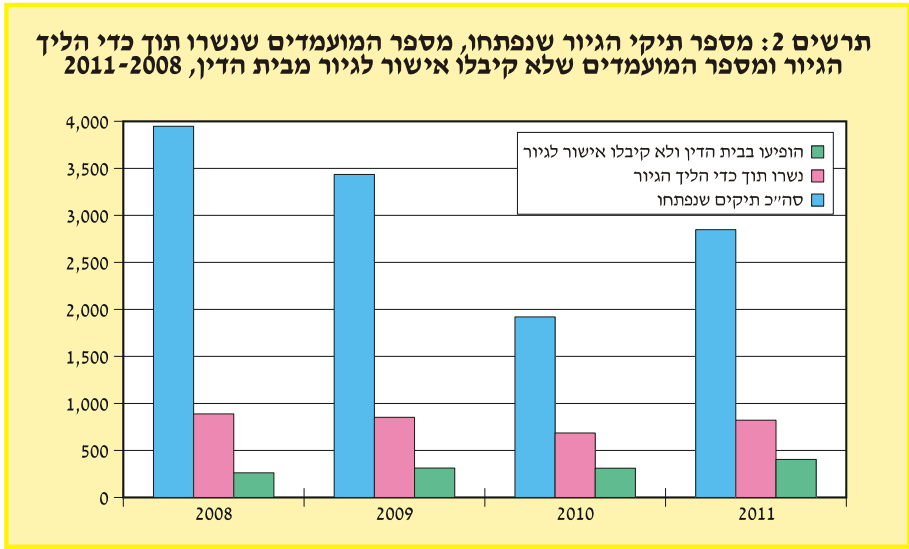
יצוין כי בשנים 2007-2011 חלה ירידה ניכרת במספר העולים מאתיופיה, ובעקבותיה חלה גם ירידה חדה במספר המתגיירים יוצאי אתיופיה. התרשים להלן מציג את מספר המתגיירים הכולל בשנים האמורות, ואת חלוקתם לפי מדינות המוצא שלהם, בהתאם לנתונים שהתקבלו מאגף הגיור:



מהתרשים עולה כי בשלוש השנים האחרונות ירד מספרם של המתגיירים בצורה ניכרת, אף על פי שמספרם של חסרי הדת בישראל לא ירד, ואף עלה במעט, ועמד כאמור על כ-327,000 איש בשנת 2011. אף שהירידה הבולטת ביותר היא במספר המתגיירים יוצאי אתיופיה, נרשמה בשנה האחרונה ירידה של כ-10% גם במספרם של העולים יוצאי חבר העמים, שהם כיום כמחצית ממספר המתגיירים.

3. מהנתונים שהתקבלו מאגף הגיור עולה כי חלק מהמתגיירים שפותחים תיק גיור נושרים במהלך הליך הגיור ואינם מסיימים אותו. גם ועדת חלפון דנה בנושא והמליצה לתקצב פעילויות מיוחדות למניעת נשירה של מתגיירים.

בתרשימים להלן מוצגים מספר תיקי הגיור שנפתחו בשנים 2008-2011; מספר הנושרים מהליך הגיור ושיעורם מכלל התיקים שנפתחו; ומספר המתגיירים שנדחו על ידי בית הדין בשלב ההתייצבות בפניו.



מהתרשימים עולה כי כרבע מהמתגיירים (בממוצע) לא השלימו את הליך הגיור כי נשרו ממנו באחד השלבים. כן עולה מהם כי מכלל המתגיירים שניגשו לבית הדין בשנים 2008-2011, שיעור המתגיירים שלא קיבלו אישור לסיום הליך הגיור הוא 6%-16%.

אגף הגיור מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012, כי הוא נקט בשנים האחרונות כמה פעולות כדי לצמצם את תופעת הנשירה, ובהן: שינוי תכנית הלימודים בכיתות הלימוד האזרחיות והנגשתה לציבור; הקפדה על כך שכל המבקשים להתגייר יתייצבו בפני הרכב בית דין בתוך חודשיים מתחילת הלימודים; קיום הפגישות עם נציגי אגף הגיור בראשית הלימודים, כדי לחזק את ביטחון המתגיירים. זאת ועוד, אגף הגיור הזמין מחקר שבחן את ממדי הנשירה בקרב מתגיירים חיילי צה"ל ועמד על סיבותיה. המחקר הסתיים ביוני 2012.

היעד של הגדלת מספר המתגיירים מקרב העולים שאינם יהודים על פי ההלכה נקבע במטרה לאפשר לעולים אלה להשתלב השתלבות מלאה בחברה הישראלית, ובין היתר להינשא בישראל כדת משה וישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף הגיור לפעול, בשיתוף אנשי מקצוע וגופים נוספים שעוסקים בתחום הגיור, לבחינת הגורמים לאי-העמידה ביעד שנקבע בהחלטות הממשלה ולפעול להשגתו, ובכלל זה לפעול לצמצום הנשירה של מתגיירים מתהליך הגיור.

הרב הראשי לישראל, הרב שלמה משה עמאר, מסר בתשובתו מנובמבר 2012 כי בשנים האחרונות הושמעו באמצעי התקשורת טענות שערערו על הגיור בכלל ועל הגיור בצה"ל בפרט; לדבריו, אלה הזיקו להליך הגיור, והוא מאמין שבחלוף הזמן יתוקן הנוק שנגרם.

4. ועדת חלפון גם המליצה להקים ועדת שרים מיוחדת בראשות ראש הממשלה, אשר תקדם את נושא הגיור ותפעל להסרת חסמים ולפתרון הבעיות בנושא. היא סברה כי צעד כזה יציב את נושא הגיור על סדר היום הלאומי והציבורי, ויסייע להגדיל את מספר המתגיירים. ואכן, בהחלטת הממשלה מ-2008, שאימצה כאמור את המלצות ועדת חלפון, נקבע כי ועדת השרים לענייני עלייה, קליטה ותפוצות תעסוק גם בענייני גיור והיא תיקרא "ועדת השרים לענייני עלייה, קליטה, תפוצות וגיור". כן נקבע כי תוקם ועדת היגוי שתעקוב אחר פעילות מערך הגיור בארבע השנים הקרובות, וכי יור"ר ועדת ההיגוי ימסור דיווח שוטף על פעילותה לוועדת השרים האמורה.

נמצא כי החלטת הממשלה לא יושמה: שמה של ועדת השרים לא שונה, לא הוקמה ועדת ההיגוי, וממילא לא נמסרו דיווחים לוועדת השרים. לפיכך גם לא התקיימו פעולות המעקב והבקרה אחר עבודת מערך הגיור, בניגוד לנדרש בהחלטת הממשלה. בכך אף נפגעה היכולת לשפר את פעולות מערך הגיור בהתאם ליעדים שהוצבו לו.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי הממשלה הנוכחית ביטלה את החלטתה של הממשלה הקודמת הלכה למעשה: הממשלה הקימה ועדת שרים לענייני עלייה וקליטה, אך לא קבעה ששמה ישונה, לא הוסיפה לה סמכויות לעניין הגיור ולא הקימה ועדת היגוי.

מכאן שנושא הגיור, שוועדת חלפון והממשלה בהחלטתה קבעו כי הוא ראוי לטיפולן של ועדת שרים ושל ועדת היגוי, לא קיבל את ההתייחסות הראויה. בפועל, התפוגגו ההחלטות בדבר הקמת ועדת שרים וועדת היגוי שהיו אמורות להבטיח את קידום נושא הגיור.

עדכון כללי הדיון בבקשות לגיור

הממשלה הסמיכה את הרב הראשי לישראל, שהוא גם נשיא בית הדין הרבני הגדול (להלן - הרב הראשי), לקבוע כללים בנושא הגיור¹², בהיותו מופקד על היבטיו ההלכתיים של נושא זה מטעם הרה"ר. הליך הגיור הממלכתי הוסדר בכללים לדיון בבקשות לגיור (להלן - כללי הדיון), שפרסם הרב הראשי ואשר תוקנו בפברואר 2006¹³. כללי הדיון מסדירים את הליך הגיור ואת פעילותם של בתי הדין המיוחדים לגיור. הליך הגיור הממלכתי לאורחי ישראל כולל שלושה שלבים עיקריים: (א) פתיחת תיק גיור באגף הגיור והכנה לקראת גיור במכון העוסק בכך; (ב) דיון בבית הדין וקבלת עול מצוות; (ג) לנקבות - טבילה במקווה טהרה, לזכרים - ברית מילה או הטפת דם¹⁴ וטבילה במקווה טהרה. בסיום ההליך מונפקת למתגייר תעודת גיור והמרת דת.

במדינת ישראל אין חוק גיור ממלכתי. כללי הדיון הם המסד הנורמטיבי שלפיו פועלים בתי הדין המיוחדים לגיור (להלן - בתי הדין, או בתי הדין לגיור). כללי הדיון עוסקים גם בהליכי קדם-גיור ובמתן תעודת המרה.

משרד מבקר המדינה מצא אי-התאמות בין ההליכים המתקיימים הלכה למעשה לבין הוראות מסוימות בכללי הדיון; עוד נמצא כי אף שבמערך הגיור נעשו שינויים מהותיים, כללי הדיון לא עודכנו או תוקנו בהתאם, והשינויים לא עוגנו בהם כנדרש.

התברר כי מאוגוסט 2009 עד אפריל 2012 נערכו דיונים בין נציגי היועץ המשפטי של אגף הגיור לנציגי היועץ המשפטי לממשלה, בדבר שינוי כללי הדיון. כמו כן, בדצמבר 2010 העביר היועץ המשפטי של אגף הגיור הצעה לתיקון כללי הדיון, ובאוקטובר 2011 העביר נציג היועץ המשפטי לממשלה את הערותיו להצעה זו. אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, לא שונו כללי הדיון ולא הותאמו למצב הנהוג הלכה למעשה. להלן הפרטים:

1. בכללי הדיון נקבע כי מקום הדיון בבקשה לגיור הוא בית הדין באזור לימודיו או במקום מגוריו הקבוע של המתגייר. כן נקבע כי בתי הדין לגיור ישבו בחמישה אזורים - ירושלים, הצפון, חיפה, הדרום והמרכז; כל שינוי בחלוקה זו ייקבע בידי ראש מערך הגיור, באישור הרב הראשי.

נמצא כי לבד מחמשת בתי הדין הקיימים, פועלים שני בתי דין נוספים: בית דין מיוחד לגיור קטינים שמושבו בירושלים ורק הוא דן בגיור קטינים מכל רחבי הארץ, ללא קשר למקום מגוריהם; ובית דין לגיור חיילי צה"ל, שמושבו בירושלים ובתל אביב לסירוגין. אף שבתי דין אלה הוקמו קודם לפרסום כללי הדיון, פעילותם לא עוגנה בהם.

אגף הגיור הסביר בתשובתו כי בכללי הדיון קיימת גמישות שמתירה שינוי בחלוקת בתי הדין, לרבות הקמת הרכבים ייעודיים. משרד המשפטים טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 בעניין בית דין מיוחד לגיור קטינים, כי אם פעילותו נקבעה על ידי ראש מערך הגיור באישור הרב הראשי, לא נעשתה סטייה מכללי הדיון.

12 לפי החלטת ממשלה מס' 4287, מיום 9.10.05.

13 כללי הדיון בבקשות לגיור, התשס"ו-2006, פורסמו ב"פ תשס"ו, עמ' 2063.

14 אם המתגייר כבר נימול, נדרש תהליך של "הטפת דם ברית": הקזת דם ממקום הברית בידי מוהל, בתחליף סמלי לברית המילה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כללי הדיון אמנם מאפשרים לשנות את חלוקת האזורים של בתי הדין, אך אינם מאפשרים הקמת הרכבים שנועדו לשרת אוכלוסיות מוגדרות.

2. לפי כללי הדיון, לכל הרכב בית דין ימונה שליח בית דין. במסגרת תפקידו הוא יראיין את המועמד לגיור, יקבל החלטה בדבר התאמתו או אי-התאמתו לגיור ויפנה אותו ללימודים לקראת גיור באחד הגופים העוסקים בכך. עם סיום הלימודים יערוך שליח בית הדין ריאיון מפורט עם המתגייר (אם יש לו בן זוג, גם הוא ישתתף בריאיון), יקבל המלצות על אורח חייו ויפנה אותו להתייצב בפני בית הדין. אם שליח בית הדין יסבור כי המתגייר טרם סיים את הכשרתו הוא יבהיר לו זאת, והמתגייר לא יופיע בפני בית הדין אלא אם כן הגיש בקשה מנומקת בכתב.

החל בשנת 2010, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2008, להמלצות ועדת חלפון ועל דעת הרב הראשי, שונה תוארו של שליח בית דין לרכז מחוז¹⁵, ותפקידו שונה באופן מהותי (ראו להלן). במצב הנהוג כיום, אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע בישראל המעוניין להתגייר, פונה ישירות לאחד ממכוני הלימוד ומתחיל את לימודי ההכנה לגיור. רכז המחוז פוגש את המתגייר לראשונה רק כשמונה חודשים אחרי שהחל את לימודיו, והוא מוסמך לסייע לו בתחומים שעליו להתחזק בהם לקראת ההתייצבות בפני בית הדין.

מכאן שקיים שוני מהותי בין תפקידיו של שליח בית הדין שנקבעו בכללי הדיון, לבין התפקידים שמילא מאז 2010 - מועד הפיכתו לרכז מחוז. נמצא כי למרות זאת לא עודכנו כללי הדיון כנדרש.

מנהל האגף מסר בתשובתו כי נש"ם, בתיאום עם אגף הגיור, הגדירה מחדש את תפקידי רכז המחוז וכי הוא פועל להסדרת הנושא ולעניגונו בכללי הדיון.

3. בכללי הדיון נקבע כי לא תידון בקשה לגיור קטין, אלא אם כן צורפה לבקשה הסכמת האב והאם של הקטין, או החלטה של בית המשפט לענייני משפחה המאשרת מראש את עריכת הגיור.

בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, נקבע כי לא תומר דתו של קטין שמלאו לו עשר שנים, אלא אם כן נוסף להסכמת הוריו או אישור בית המשפט נתן גם הוא מראש את הסכמתו בכתב. דרישה זו אינה נזכרת בכללי הדיון.

אמנם אגף הגיור פועל בנושא זה בהתאם לחוק, אולם סדרי המינהל התקין והרגישות הקשורה בהליך גיור קטינים מחייבים כי כללי הדיון יותאמו במלואם להוראות החוק שנקבעו בנושא זה.

מנהל האגף הגיור מסר בתשובתו כי הוא יסב את תשומת לבו של הרב הראשי לצורך לעדכן את כללי הדיון בעניין גיור קטינים מגיל עשר ומעלה.



כללי הדיון נועדו להסדיר את פעילותם של בתי הדין לגיור והיבטים מסוימים בפעילותו של מערך הגיור. הכללים מפורסמים לציבור ומשמשים מקור מידע חיוני על אודות הליך הגיור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-ההתאמות הקיימות בין ההליכים המתקיימים הלכה למעשה לבין הוראות מסוימות בכללי הדיון אינן עולות בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין. על אגף הגיור ומשרד המשפטים לסיים בהקדם את התהליך שהחלו בו ולהגיש לרב הראשי לישראל הצעה לתיקון בכללי הדיון, שתכלול את השינויים המהותיים המתקיימים הלכה למעשה בכללי הדיון, ולהביא בהקדם להסדרה הנורמטיבית הדרושה.

היבטים בהליך הגיור

הכנה לגיור במכוני הגיור

לאחר השלב המינהלי של פתיחת התיק באגף הגיור, השלב הבא הוא הכנה לקראת גיור במכון העוסק בכך, וזהו החלק הממושך והעיקרי בהליך הגיור כולו. תכנית הלימודים כוללת לימודי מקרא, היסטוריה של עם ישראל, ציונות ומדינת ישראל, מחשבת ישראל, מעגל השנה, מעגל החיים ועולם המעשה היהודי. בדרך כלל הלימודים מתקיימים פעמיים בשבוע, בשעות הערב, ונמשכים כעשרה חודשים (כ-400 שעות לימוד). תכנית הלימודים כוללת גם סיוור לימודי באתרים שונים ברחבי הארץ, לרבות תכנים הקשורים ללאום ולמורשת היהודיים, והשתתפות בשבת שלמה בתנאי פנימייה (שבתון) כדי לחוות את השבת היהודית.

במדינת ישראל פועלים כמה גופים העוסקים בהכשרת מתגיירים: (א) המכון המשותף ללימודי יהדות (להלן - מ"י): המכון הוקם בשנת 1999 כפרויקט משותף של הסוכנות היהודית ומדינת ישראל¹⁶, במימון המוסדות הלאומיים והמדינה. הנהלתו כוללת ייצוג של שלושת הזרמים ביהדות - האורתודוקסי, הקונסרבטיבי והרפורמי. לפי נתוני מ"י, מינואר 2012 עד יוני 2012 הוא פתח 31 כיתות לגיור במגזר האזרחי ו-74 במגזר הצבאי; (ב) האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך; אגף זה מפעיל מתקציבו כיתות לימוד לגיור במרכזי הקליטה - בעיקר באולפנים ליוצאי אתיופיה, וכן עבור עולים ממדינות המערב. ביוני 2012 הוא הפעיל 52 כיתות לעולים יוצאי אתיופיה ו-11 כיתות לעולים ממדינות המערב; (ג) 14 עמותות פרטיות המכשירות מועמדים לקראת גיור (להלן - מכונים), שאחדות מהן מקבלות תמיכה כספית מאגף הגיור.

1. הפניית המתגיירים ללימודים: בכללי הדיון נקבע כי על שליח בית הדין להפנות את המתגייר ללימודים לקראת גיור באחד הגופים העוסקים בכך. גם ועדת חלפון המליצה על מדיניות שתבטיח היצע של מגוון גופים בעלי השקפות עולם שונות העוסקים בהכנה לגיור.

כאמור, משנת 2010 שונה תפקידו של שליח בית דין (רכז מחוז), והמתגיירים מופנים ללימודים באמצעות אגף הגיור. בעקבות כוונת אגף הגיור לפרסם בכלי התקשורת את האפשרות ללמוד לקראת גיור, הוא פנה ביולי 2010 ללשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה, לקבלת הנחיה בנושא הפניית מתגיירים למכוני הגיור. בהנחיית היועץ המשפטי של האגף, המקובלת על משרד המשפטים, נקבע כי יש להפנות את המתגיירים למ"י ולציין כי קיימים מכונים פרטיים העוסקים בהכנה לגיור, שאת פרטיהם ניתן להשיג באינטרנט.

16 פרויקט הפועל במסגרת חברת-בת של הסוכנות היהודית לארץ ישראל - "החברה הארצית לחינוך, פיתוח וקליטה בע"מ".

הביקורת העלתה כי בניגוד להנחיה האמורה, אתר האינטרנט הרשמי של אגף הגיור מפנה את הציבור המבקש להירשם ללימודי הכנה לגיור אך ורק למל"י, ולא למכונים האחרים. עוד התברר כי מנהל האגף הנחה בעל פה את רכזי המחוזות להפנות מתגיירים לכיתות של מל"י בלבד.

יצוין כי בספטמבר 2011 פנו אל הרב הראשי מנהלים של מכוני הכנה לגיור, וקבלו על כך שאגף הגיור מפנה את הפונים אליו רק למל"י, ולא לשום מכון מהמכונים האחרים - גם לא מועמדים לגיור המתגוררים ביישובים רחוקים ממקום הכיתות שמל"י מפעיל, ונאלצים משום כך לנסוע לערים מרוחקות. מנהל אולפן גיור במשרד החינוך הלין גם הוא על ההפניה הבלעדית למל"י, וציין כי "אנו כמשרד החינוך אפילו לא אופציה מבחינתם, ואין מפנים אלינו מתגיירים כלל וכלל".

אגף הגיור הסביר בתשובתו כי על פי הנחייתו פורסמו באתר "ממשל זמין"¹⁷, תחת נושא גיור, שמות עמותות הפועלות בתחום, וכן פורסם אודות אולפני גיור שמפעיל משרד החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף הגיור לפרסם באתר האינטרנט הרשמי שלו וגם בפרסומיו הרשמיים, שהם הכלים העיקריים שבאמצעותם ניתן לקבל מידע על הגיור, מידע על המכונים האחרים המכינים לגיור, ולא רק את המידע על מל"י; זאת כדי לאפשר לכל מועמד לבחור את שיטת הלימוד ואת מקום הלימוד המתאימים לו ביותר.

הרב הראשי הסביר בתשובתו כי הפרסום צריך להפנות לכלל המכונים ולא רק למל"י, ובכך להשאיר את זכות הבחירה בידי המתגייר. לטענתו, מתן אפשרות בחירה בידי המתגיירים יחזק את מערך הגיור הממלכתי, אם המעוניינים בגיור ידעו שביכולתם ללמוד במקום הראוי והמתאים ביותר עבורם.

2. לפי החלטת הממשלה מ-2008, למל"י מעמד מיוחד כזרוע ביצוע ייחודית של ממשלת ישראל ללימודי הכנה לגיור. מעמד זה נועד להקנות לו פטור ממכרז לכל תקופת פעילותו, וההתקשרות עמו נעשית באמצעות חוזה לרכישת שירותים.

מל"י הוקם כדי להכשיר תלמידים שיחפצו בכך לקראת הליכי הגיור בפני בתי הדין לגיור. בקורסים של מל"י לומדים אזרחים לא יהודים וחיללים במסגרת "נתיב"¹⁸, ובמסגרת סמינרים לגיור. ממועד פתיחת המכון בשנת 2000 ועד דצמבר 2011 התקבלו אליו כ-33,900 תלמידים שאינם יהודים: 15,300 מהם אזרחים ו-18,600 (55%) מהם חיילים שהתחילו ללמוד במסגרת נתיב (כ-12,100 מהחיילים המשיכו ללמוד בסמינרים לגיור).

לשם מימון פעילותו של מל"י העביר אגף הגיור בשנת 2010 כ-17 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 כ-19 מיליון ש"ח. בתקציב 2012 הוקצבו למל"י 26 מיליון ש"ח, מתוכם עד סוף שנת 2012 הועברו 13 מיליון ש"ח.

ההוצאה התקציבית של אגף הגיור בשנת 2011 הייתה כ-32 מיליון ש"ח. יוצא אפוא שכ-60% מתקציב האגף יועד למימון פעילותו של מל"י.

17 מערך ממשל זמין בפורטל השירותים והמידע הממשלתי, פועל להקמת תשתיות כלל ממשלתיות שמסייעות למשרדי הממשלה להעניק שירותים לציבור במגוון ערוצים, תוך צמצום הבירוקרטיה וייעול תהליכי העבודה בתוך המשרד.

18 מל"י מפעיל קורסי "נתיב" לחיזוק הזהות היהודית והצינונית של חיילים עולים ובני עולים.

על פי נתוני מל"י, כ-10,800 (כ-39%) מכ-27,400 התלמידים שהתחילו ללמוד לקראת גיור בקורסי המכון בתקופה ממועד הקמת המכון בשנת 2000 ועד דצמבר 2011 סיימו את הליך הגיור. לטענת מל"י, הפער הגדול, בין אלה שהתקבלו ללימודים לבין אלה שסיימו אותם, נובע מכך שחלקם אינם לומדים כדי להתגייר, אלא רק כדי להעשיר את ידיעתם בערכי היהדות, בתולדות ישראל ובתרבות העם היהודי.

בתשובתו, מנובמבר 2012, מסר מל"י כי הוא הוקם "על מנת להנגיש את היהדות לכל מי שמתעניין ולו התעניינות קלושה בגיור, בלא מסננת בפתח כיתותיו. ממילא ברור, שמספר המעוניינים בגיור בסופו של יום, בכיתות המכון, הינו תוצר של הצלחה של הנגשת היהדות לאוכלוסיות שלולא המכון לא היו בוחנות את הגיור בשום גוף פרטי אחר".

מל"י הוא זרוע הביצוע של ממשלת ישראל ללימודי הכנה לגיור, ומסיבה זאת הוא ממומן על ידי הממשלה בעשרות מיליוני שקלים מדי שנה. יש לצפות שתקציב זה ישמש בעיקר להכנה לגיור, אולם בפועל חלקו העיקרי של התקציב מממן לימודים של תלמידים שלא לומדים לשם גיור, וחלקם לא מסיים בסופו של דבר את הליך הגיור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אגף הגיור לבחון את התקציב הניתן למל"י ביחס לשיעור המתגיירים מכלל תלמידיו, ולהציג את ממצאיו לממשלה כדי שתבדוק אם אופן הפעולה יעיל ומביא להשגת היעדים בדבר הגדלת מספר המתגיירים.

במחקר שהזמין אגף הגיור¹⁹ והסתיים ביוני 2012, נבחנו הממדים והסיבות לנשירת חיילים ממסלול הגיור המופעל על ידי מל"י על מנת לשפר את ההליך ולהגדיל את מספר המתגיירים. ממצאי המחקר מראים כי בשנים 2002 עד תחילת 2009 רק 27% מהחיילים הלא יהודים השלימו בהצלחה את הליך הגיור. בסיכום המחקר הובאו מסקנות והמלצות ליישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף הגיור כי עליו לבדוק את הסיבות לנשירה גם ממסלול הגיור האזרחי, ולפעול על פי מיטב ניסיונו ועל פי תוצאות הבדיקות וההמלצות לשיפור הליך הגיור במל"י ולצמצומה של תופעת הנשירה.

תמיכה כספית במכוני הגיור

עד שנת 2009 עסק אגף הגיור במשרד לקליטת העלייה בחלוקת כספי התמיכה (להלן - תמיכות) למוסדות ציבור העוסקים בהכנה לגיור. בהחלטת הממשלה מ-2008 נקבע כי האחריות להכשרת המתגיירים ותקציב התמיכות למכונים יועברו לאגף הגיור במשרד ראש הממשלה. עוד נקבע כי משרד ראש הממשלה יבדוק את הקריטריונים לקבלת התמיכות שהיו קיימים אז ויעדכנם בהתאם.

בשנת 2010 אישר אגף הגיור לשבעה מכונים העוסקים בהכנה לגיור תמיכות בסכום של כ-2.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 - בסכום של כ-3 מיליון ש"ח.

החל בשנת 1992, נושא התמיכות לגופים ציבוריים מוסדר בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. שר האוצר פרסם "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם" (להלן - נוהל התמיכות).

19 אגף הגיור הזמין את המחקר מחברה פרטית למחקרי הערכה וסקרים.

נוהל התמיכות קובע כי ההודעה על מועד הגשת בקשה לתמיכה תפורסם לא יאוחר מ-15 בנובמבר של השנה הקודמת לשנה שבעדה מוצעת התמיכה (החשב הכללי יהיה רשאי להאריך מועד זה מנימוקים שיירשמו). בקשות לתמיכות יידונו בוועדת התמיכות, שתחל את דיוניה לא יאוחר מ-31 בינואר של השנה שבעדה מבוקשת התמיכה, ותחליט בעניינן לא יאוחר מ-1 במרץ אותה שנה.

הביקורת העלתה שהיו איחורים ניכרים בפרסום מבחני התמיכות ובאישור בקשות התמיכה של מכוני העוסקים בגיור, כמפורט:

1. **התמיכות לשנת 2010:** כאמור, החלטת הממשלה בדבר העברת תקציב התמיכות למכוני הגיור ממשרד הקליטה לאגף הגיור התקבלה בפברואר 2008. הנושא הוסדר רק בחלוף כשנתיים מהחלטת הממשלה.

התברר כי בשל חילוקי דעות בין משרד הקליטה למשרד ראש הממשלה בנוגע להעברת תקנים, הועבר תקציב התמיכות לשנת 2010 רק במאי 2010. האיחור בהעברת התקציב גרם לעיכובים בהליך מתן התמיכות, כמפורט:

נמצא כי בשלהי 2009 לא פעלו הן משרד הקליטה והן משרד ראש הממשלה לפרסום הודעה בדבר מבחני התמיכה בהכנה לגיור לשנת 2010. רק בספטמבר 2010 - כעשרה חודשים לאחר המועד המאוחר ביותר שנקבע בנוהל התמיכות - פרסם אגף הגיור הודעה על מועד הגשת בקשות לתמיכות במוסדות ציבור העוסקים בהכנה לגיור לשנת 2010. בסוף דצמבר 2010 הודיע אגף הגיור לכל המכוני על הסכום שאושר להם, וביוני 2011 החל משרד ראש הממשלה להעביר להם את התמיכות לשנת 2010.

יצוין כי בין דצמבר 2010 ועד להעברת הסכום הראשון של התמיכה ביוני 2011 נערכו בין אגף הגיור ואגף הכספים של משרד ראש הממשלה לבין המכוני התכתביות ודיונים בדבר דוחות הביצוע שעל המכוני להגיש כדי לקבל את התמיכה.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי העיכוב בפרסום הליך התמיכה לשנת 2010 נבע מכך שתקציב משרד הקליטה לתמיכות הועבר למשרד ראש הממשלה רק באמצע שנת 2010, ומכך שמשרד הקליטה לא פעל לפרסום הודעה בנושא התמיכות לשנת 2010.

משרד הקליטה מסר בתשובתו מינואר 2013, כי הוא לא יכול היה לפרסם ב-2009 הודעה בדבר הגשת בקשות לתמיכה עבור שנת התקציב 2010, כיוון שעם קבלת הבקשות מתחיל הליך של בדיקה ומתקיימים דיונים בוועדת התמיכות לפני העברת התמיכה למכוני. הליך זה נמשך חודשים רבים, ולכן לא יכול היה להתבצע על ידיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב הדברים שתואר הייתה לאגף הגיור ולמשרד הקליטה אחריות משותפת לנושא התמיכות במכוני המכונים מועמדים לגיור. לפיכך, היה עליהם לפעול במשותף למניעת העיכוב בהעברת התמיכות.

2. **התמיכות לשנת 2011:** בנובמבר 2010 פרסם אגף הגיור את מבחני התמיכה לשנת 2011, אשר לפיהם ניתן להגיש בקשות לתמיכה עד סוף דצמבר 2010. נמצא כי אף על פי שהמכוני הגישו את הבקשות בזמן, ואף על פי שמדובר בשבעה מכוני בלבד, רק בספטמבר 2011, שלושה חודשים לפני תום השנה, התכנסה ועדת התמיכות כדי לאשר את הבקשות ואת הסכום שיקבל כל אחד מהמכוני.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2012, קיבל רק מכון אחד מקדמה לתמיכה המגיעה לו, על סך כ-850,000 ש"ח. סכום זה הוא כ-30% מסך כספי התמיכות שאושרו לכלל המכונים לשנת 2011 (3 מיליון ש"ח).

אגף הגיור טען בתשובתו כי הדיונים לאישור התמיכות לשנת 2011 התעכבו, כיוון שהמכונים השתהו בהעברת מסמכי ההשלמה ובשל הצורך של משרד ראש הממשלה להתגבר על הפיגור שנוצר בהעברת התמיכות לשנת 2010.

3. התמיכות לשנת 2012 : סגן החשב הכללי אישר פעמיים למשרד ראש הממשלה לדחות את פרסום מבחני התמיכה לשנת 2012, והם פורסמו באפריל 2012. הנימוק לבקשת הדחייה היה עריכת שינויים במבחני התמיכה. באוגוסט 2012 אישר משרד ראש הממשלה את התמיכות למכונים עבור שנת התקציב 2012, וקבע את הסכום שיקבל כל מכון.

מכאן שהליכי הטיפול התארכו מעל ומעבר למועדים המאוחרים ביותר לביצוע שנקבעו בנוהל התמיכות, וגרמו לעיכוב ניכר בהעברת התמיכות למכונים.

בקרה ופיקוח על המכונים לגיור

בנוהל התמיכות נקבע כי "המשרד יקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שנתן". מטרת הפיקוח היא לברר אם התמיכה אכן משמשת לתכלית שלשמה ניתנה; אם המוסד אכן מקיים את התנאים שקבע המשרד בסוגיית התמיכה; אם לא חלו שינויים מהותיים במוסד הנתמך, שהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעורה; אם המוסד מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו לגופים מסוגו.

הפיקוח על המכונים נעשה באמצעות כמה גורמים באגף הגיור: מרכז מעקב פיקוח ובקרה; ראש תחום תכניות והכשרה; עובדים, דיני גיור ומתנדבים²⁰ של האגף העורכים ביקורים בכיתות.

1. הליכי הפיקוח והבקרה : משרד מבקר המדינה בדק את הליכי הפיקוח והבקרה שמקיים אגף הגיור על מכוני הגיור, ומצא כי הם אינם מנוהלים לפי סדרי עבודה שיטתיים ומובנים, כמפורט:

(א) כדי לממש את מטרותיו, על הפיקוח במכונים להיעשות בהתאם לתכנית עבודה תקופתית ומפורטת שתגובש על פי סדר עדיפויות.

הביקורת העלתה כי אין לאגף הגיור תכנית עבודה תקופתית בנושאי פיקוח ובקרה, וכי הוא פועל ללא סדרי פיקוח שיטתיים. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת גם לא הייתה לו תכנית עבודה לשנת 2012 בנושא הפיקוח והבקרה על המכונים.

20 המתנדבים מועסקים באגף הגיור, לאחר קבלת אישור מאגף כוח אדם שבמשרד ראש הממשלה.

(ב) פיקוח סדור נעשה, על פי רוב, על בסיס הגדרת הנושאים הטעונים בדיקה ועל בסיס הכללתם בטופס בדיקה אחיד המשמש את העובדים המפקחים לצורך קיום הבדיקה ותייעוד תוצאותיה. רצוי כי תוצאות הבדיקות יוזנו למחשב כדי לאפשר ניתוח של התוצאות, מעקב אחר פעולות התיקון והפקת לקחים לאור ליקויים שכיחים. כך יהיה הפיקוח מיטבי ויעיל.

הביקורת העלתה כי אגף הגיור אמנם הכין טופס כזה וכי המפקחים המבקרים בכיתות אכן ממלאים אותו, אך הוא אינו נוהג להזין את תוצאות הבדיקות למחשב. האגף גם לא מרכז ומנתח את תוצאות הבדיקות לפי חתכים שונים, ולא עוקב אחר תיקון הליקויים.

(ג) כדי שהפיקוח יהיה יעיל, על המפקחים להכין דוח תקופתי לפי חתך של מכוני לימוד, המפרט את כל פעולות הפיקוח שנעשו, את הממצאים ואת הפעולות הנדרשות לתיקונם. את הדוח התקופתי יש להעביר למכונים, ולקבל מהם פירוט על אודות הפעולות שהם נוקטים לתיקון הליקויים.

בביקורת נמצא כי אגף הגיור אינו מבצע את הפעולות האמורות, מה שעלול לפגוע בעיקר ביעילות הפיקוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שפעולותיו בתחום הבקרה והפיקוח יהיו אפקטיביות ומיטביות, על אגף הגיור לקבוע נהלים וסדרי עבודה שיטתיים ומובנים, ולהסדיר את הפיקוח על מכוני ההכנה לגיור ואת המעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו במסגרתו גם באופן ממוחשב.

(ד) בנוהל התמיכות נקבע כי משרד ממשלתי הנותן תמיכות יטיל על משרד רואה חשבון לבצע ביקורת כספית לפי הנחיות החשב הכללי.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נעשתה במכונים המכשירים לגיור ביקורת כספית על ידי משרד רואה חשבון. זאת אף שהתמיכה ניתנת מדי שנה, ובמהלך השנים הצטברה לכמה מיליוני שקלים.

2. גביית תשלום מהמתגיירים: החלטת הממשלה²¹ קובעת כי לא ייגבה כל תשלום מהלומדים באולפני הגיור אלא באישור מנהל בתי הדין הרבניים. בעקבות ההחלטה על הקמת אגף הגיור, הועברו לראש מערך הגיור כל הסמכויות של מנהל בתי הדין הרבניים.

משרד מבקר המדינה מצא כי בשנת 2012 גבו חלק מהמכונים תשלומים שונים מהמתגיירים, אף על פי שלא התקבל לכך אישור ממנהל בתי הדין הרבניים או מראש מערך הגיור. כך לדוגמה גבה אחד המכונים כ-150 ש"ח עבור דמי רישום; ומכון אחר גבה כ-50 ש"ח לחודש מהלומדים בכיתות לימוד, וכ-1,000 ש"ח לחודש מקבוצה של עד ארבעה מתגיירים במסלול הליווי האישי.

מבירור הנושא עלה כי אגף הגיור מודע לעובדה שחלק מהמכונים גובים תשלומים מהמתגיירים ללא סמכות, אולם הנושא לא הוסדר.

ביולי 2010 הגיעו למנהל אגף הגיור תלונות על מורה מאילת שלימד בכיתה של מל"י: הוא דרש מהמתגיירים תשלום של מאות שקלים לחודש עבור לימודים בכיתה, ותשלום של אלפי שקלים עבור שיעורים פרטיים. עם היוודע העניין להנהלת מל"י הופסקה העסקתו.

21 החלטה מס' 1705 מיום 21.5.00.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף הגיור להציג בפני ראש מערך הגיור את נושא גביית התשלומים מהלומדים במכונים לגיור, להסדירו באמצעות קביעת כללים, ולאחר מכן להפיצם בקרב המכונים ובקרב הלומדים ולוודא שהמכונים פועלים על פיהם.

אגף הגיור טען בתשובתו כי אין לו סמכות לפקח על המכונים או להכתיב להם את מדיניותם הכלכלית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל העובדה שאגף הגיור מעביר תקציב ותמיכות למכונים הוא רשאי לקבוע להם תנאים הנוגעים לאופן התנהלותם הכספית, בין היתר בנושא גביית תשלומים מהלומדים.

משפחות וקהילות מלוות

בכללי הדיון נקבע בין היתר כי "לא יחליט בית הדין על גיור של המבקש בלא שמיעת המורה או המשפחה המאמצת או קבלת חוות דעתם בכתב על המבקש". במסגרת הדרישות ההלכתיות של בית הדין נדרש המתגייר להכיר מקרוב את חיי היהדות המעשיים. לצורך כך הוא מתלווה למשפחה דתית או מסורתית שמארחת אותו בביתה בשבתות ובמועדי ישראל ומלווה אותו בהליך הגיור (להלן - משפחה מלווה). לקראת סיום הליך הגיור, המשפחה המלווה מעבירה את חוות דעתה על המתגייר וממליצה על המשך הגיור. המשפחות המלוות עושות זאת בהתנדבות.

המלצות ועדת חלפון כללו את הצורך להקים מערכת תומכת בהליך הגיור, ולקדם את שילובם של המתגיירים בפעילות החברתית בישראל גם באמצעות הפעלת קהילות מלוות שיסייעו לעולים בערים השונות. ברקע להמלצות העירה ועדת חלפון כי מי שמבקש להתגייר נאלץ לעתים "לכתת רגליו במאמצים אין קץ למצוא לעצמו משפחה מלווה, כאשר לעיתים הוא מוצא משפחה הנמצאת במרחק גיאוגרפי רב ממקום מגוריו - דבר שמקשה עליו מאוד".

נמצא כי היעדר משפחה מלווה מהווה לעתים חסם המעכב את סיום הליך הגיור, כמפורט:

1. משרד מבקר המדינה בדק כ-100 החלטות של בית הדין במהלך השנים 2010-2011 שבהן לא אושר הגיור. נמצאו כ-20 מקרים שבהם החליטו הדיינים לדחות את הגיור, בין היתר, בשל העובדה שלמתגיירים לא הייתה משפחה מלווה במהלך ההכנה לגיור, או שהמשפחה המלווה לא הייתה מתאימה. במקרים אלה דרש בית הדין שתימצא להם משפחה מלווה מתאימה, כחלק מהשלמת הליך הגיור. כלומר - מתגיירים הגיעו לשלבים האחרונים בהליך הגיור בלא שהייתה להם משפחה מלווה מתאימה, ורק בדיון לאישור גיורם הועלה הנושא.

נמצא גם כי היעדר משפחה מלווה עיכב מתגיירת מלסיים את ההליך ולהגיע לבית הדין: בדצמבר 2008 פנה לאגף הגיור בא כוחה של מתגיירת, וקבל על כך שמאז ינואר 2006 ניסתה מרשתו שוב ושוב למצוא משפחה מלווה שתענה על דרישות דייני הגיור, וכל ניסיונותיה עלו בתוהו. הוא טען כי למרות פניות קודמות של משרדו לא טופלה הבעיה, ולפיכך במועד פנייתו טרם הושלם גיורה.

2. אחד הדיינים כתב למנהל אגף הגיור במרץ 2012, כי הוא נתקל בתופעה בקרב המתגיירים מעולי אתיופיה שבה אין גורם המלווה אותם בחיי המעשה היהודיים כנדרש, ומשפחות נדחות כיוון שלא יודעות לברך.

אגף הגיור ציין בתשובתו כי העולים מאתיופיה מטופלים במסגרת תכנית ליווי שונה מחמת אופי קליטתם במרכזים מסודרים.

על אגף הגיור לבחון את הסיבות שבגללן הופיעו מתגיירים בפני בית הדין בלא שהייתה להם משפחה מלווה מתאימה, ולפעול כדי למנוע הישנות מקרים כאמור.

איתור משפחות וקהילות מלוות

בהחלטת הממשלה משנת 2008 נקבע כי "ליווי המתגייר על ידי משפחה מלווה וקהילה מלווה - יורחב. לפי הצעת ראש מערך הגיור, יבחן משרד ראש הממשלה את האפשרות להתקשר עם רכזים לצורך הפעלת קהילות מלוות - הכול בהתאם להוראות הדין ולכללים המקובלים".

תכנית העבודה של אגף הגיור לשנים 2011-2012 כוללת הקמת תשתית למערך ארצי של משפחות וקהילות מלוות. באתר האינטרנט של אגף הגיור, תחת "מפרט שירותי הגיור", נכתב כי "אגף הגיור אחראי על שיבוץ משפחה מלווה למבקש להתגייר".

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנעשו באגף הגיור לשם הקמת מערך המשפחות המלוות, ועמד על מעורבותו של האגף בשיבוץ המתגיירים למשפחות מלוות.

נמצא כי אף על פי שאגף הגיור מצהיר בתכנית העבודה שלו כי הוא האחראי לשיבוץ המתגיירים, בפועל הוא כמעט אינו מעורב בנושא ופעילות זו נעשית בעיקר על ידי המכונים עצמם, כמפורט:

1. מל"י, שרוב פעילותו ממומנת על ידי האגף, מפעיל לשם כך רכזת ומסתייע ברשימת משפחות ששימשו בעבר כמשפחות מלוות; במכונים האחרים המורים מטפלים בכך.

אחד המכונים, שבמסגרתו לומדים מאות מתגיירים בשנה, מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הקושי למצוא משפחות מתאימות שיתנדבו ללוות את המתגיירים מאלץ אותו לעתים לבחור במשפחות שאינן מסוגלות למלא את תפקידן כמודל לאורח חיים דתי. לפיכך עלול מתגייר להיפסל על ידי בית הדין, בעקבות אי-בקיאות בשאלות הנוגעות לאורח חיים דתי.

2. עמותה פרטית מפעילה רכז שתפקידיו הם: הקמת מאגר של קהילות ומשפחות מלוות בכל רחבי הארץ; התאמה בין המשפחות לבין המתגיירים על פי פרמטרים שונים (מקום מגורים, גיל, שפות דיבור ועוד); וגיבוש מודלים חדשים לקידום הנושא. יצויין כי העמותה אינה מקבלת תמיכה מאגף הגיור, ועושה זאת בהתנדבות.

במקרים שבהם מתקבלות באגף הגיור פניות ממתגיירים הזקוקים לסיוע באיתור משפחה מלווה, הוא מפנה אותם לרכז. לאגף אין שום התקשרות בכתב עם העמותה הפרטית, ובהיעדר מחויבות הדדית בינו לבין העמותה, קיים חשש שהשירות יופסק ופעילותו החשובה של הרכז מטעם העמותה תיעצר. לדעת משרד מבקר המדינה, אסור להסתמך על פעילות התנדבותית בנושא חשוב זה.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי האחראיות לנושא המשפחות המלוות מוטלת על האגף, אך הביצוע הלכה למעשה נעשה באמצעות מל"י והמכונים, ובמידת הצורך האגף מסייע באמצעיו למציאת פתרונות.

העמותה הפרטית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012, כי היא מפעילה בעצמה את הרכז ומממנת את שכרו ואת ההוצאות הכרוכות בפעילותו, עקב החשיבות שהיא רואה במשימה; העמותה הוסיפה כי יש צורך דחוף בהסדרת העניין לטובת המתגיירים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הממצאים שלעיל מלמדים על כך שהאגף לא יישם כנדרש את החלטת הממשלה ואת התכניות והתפקידים שקבע לעצמו בתחום משפחות וקהילות מלוות למתגיירים.

על אגף הגיור לרכז את הטיפול במערך המשפחות המלוות, לקבוע מנגנונים שיבטיחו שלכל מתגיייר תימצא משפחה מלווה מתאימה ולקדם את הקמת התשתית למערך ארצי של משפחות וקהילות מלוות, כפי שקבע בתכנית העבודה שלו. כמו כן על האגף לבחון כיצד ניתן להסדיר את ההתקשרות עם העמותה, או עם גורמים מתאימים אחרים.

הדרכת המשפחות המלוות

המשפחות המלוות נדרשות לתמוך במתגיירים במהלך שלבי הגיור כדי לקרבם ליהדות, ולצורך כך נדרשות הנחיה והדרכה שלהן בבואן לשמש משפחות מלוות. יצוין כי האגף מממן, באמצעות התמיכות שהוא מעביר למכונים, שתי השתלמויות בשנה למשפחות המלוות.

בשנת 2003 הכין אחד מדייני הגיור חוברת הדרכה למשפחות המלוות הנקראת "ואהבתם את הגר", והפיקה במימונה ובתמיכתה של הנהלת בתי הדין הרבניים, שהייתה ממונה באותה עת על מערך הגיור. במשך שנים מספר הופצה החוברת בקרב המשפחות המלוות, אולם בשנים האחרונות הופסקה חלוקתה, אף שבמחסני בתי הדין נותרו חוברות רבות. הביקורת העלתה כי בשנת 2012 קיבלו המשפחות המלוות מן המכונים הנחיות כלליות בכתב, הכוללות תיאור קצר של הציפיות מהן.

נמצא גם כי אגף הגיור לא עשה שימוש בחוברת ההדרכה הנמצאת בבתי הדין, וגם לא הפיק בעצמו, או באמצעות גורם מטעמו, חוברת הדרכה למשפחות המלוות. חוברת מעין זו אמורה הייתה לספק מידע המסתמך על הניסיון שנצבר עם השנים ולסייע למשפחות המתנדבות להבין את מהות תפקידן ואת הציפיות מהן.

הרב הראשי מסר בתשובתו כי לדעתו יש להקים ועדה שתורכב מדייני מערך הגיור, מדייני בתי הדין הרבניים ומעובדים בכירים במערך הגיור הממלכתי, שיציעו הצעה מקיפה ומעשית ברוח ההלכה לשדרוג מערך המשפחות המלוות; פעולה כזו עשויה לקדם את הצלחת מערך הגיור.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי בכנס השנתי של אגף הגיור לשנת 2012 התקיים מושב ייעודי בנושא, וכי חוברת מאמרים מהכנס נשלחה למשפחות המלוות. עוד הוסיף כי האגף משתדל לשמור על קשר עם המשפחות המלוות באמצעות מפגשים עם ראש מערך הגיור ועם מנהל האגף ובמידת הצורך אף יקיים הרצאות בפני קהילות מלוות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח העובדה שהדרישה למשפחה מלווה היא תנאי לסיום מוצלח של הליך הגיור, על אגף הגיור לקיים באופן סדור ומובנה פעולות הנחיה, הדרכה וייעוץ למשפחות המלוות. מתן מענה ראוי בתחום זה מחייב קיום ערוצי קשר שוטפים בין האגף למשפחות. נוסף לכך, יש צורך בחוברת הדרכה שתשמש את המשפחות בליווי המתגיייר, ולפיכך על האגף לבחון אם ניתן לעשות שימוש בחוברות שהופקו בעבר או שיש להפיק חוברת חדשה.

טבילה במקווה טהרה

בתום הלימודים לקראת הגיור, ולאחר ריאיון עם רכז המחוז, נדרש המתגייר להתייצב בפני בית הדין לריאיון הכולל שאלות בנושא התהליך שעבר, השקפתו, אורח חייו המסורתי ובחינת ידיעותיו בנושאים יהודיים והלכתיים. אם החליט בית הדין לגיירו הוא חותם על טופס אישור לגיור. באותו מעמד הוא גם מקבל טופס הפניה לברית מילה או להטפת דם, ולטבילה במקווה המתבצעת בסוף ההליך.

1. מנתונים שהתקבלו מאגף הגיור עולה כי בתקופה מינואר 2011 עד יוני 2012, אישרו בתי הדין לגיור את גיורם של כ-3,050 מתגיירים. להלן נתונים על פרק הזמן הממוצע שחלף ממועד קבלת האישור בבית הדין ועד הטבילה:

(א) כ-2,700 מהמתגיירים (כ-88%) טבלו בתוך 54 ימים בממוצע ממתן האישור לגיור; מספר הימים המרבי שחלף ממועד קבלת האישור בבית הדין ועד הטבילה היה 402 ימים.

(ב) עד יוני 2012 טרם טבלו כ-340 מתגיירים שקיבלו אישור לגיור, אף שחלקם קיבלו את האישור כבר בינואר 2011, דהיינו שלב הטבילה התעכב בשנה וחצי בקירוב.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי בחישוב מספר ימי ההמתנה יש להביא בחשבון שחלק מהמתגינים לטבילה הם מתגיירים שהופנו לביצוע ברית או לבדיקת ברית והטפה.

נמצא כי כ-270 מתוך כ-340 (כ-80%) מהמתגיירים שטרם טבלו הם בני העדה האתיופית. אגף הגיור הסביר כי לאחר אישור בית הדין נשלחים טופסי הטבילה של בני העדה האתיופית לרכזת פניות הציבור לטבילות ומילות באגף, שאחראית לקבוע להם יום מרוכז לטבילה, כיוון שהמתגיירים מגיעים יחד ממרכז הקליטה. זאת להבדיל מיתר המתגיירים, אשר מקבלים את ההפניה לטבילה מבית הדין וקובעים בעצמם את המועד לטבילה. מנהל אגף הגיור הסביר בתשובתו כי הטפסים מטופלים במרוכז כדי לסייע בידי העולים המתקשים לקבוע לעצמם מועד לבדיקת ברית, להטפה ולטבילה.

יצוין כי ביולי 2012 פנה בכתב אחד הרבנים, המלווה את הליך הגיור של בני העדה האתיופית במרכז קליטה, אל מנהלת מחלקת מילות וטבילות, וקבל על כך שמחודש מרץ 2012 ועד מועד פנייתו לא התבצעו טבילות ל-41 משפחות שקיבלו אישור לגיור. עוד ציין הרב במכתבו כי ההמתנה "הלא סבירה" גורמת לעולים עגמת נפש ואי-בהירות בנושא הטבילות, והוסיף כי הם "מחויבים לעזוב את מרכז הקליטה" בחודשים הקרובים.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי מקור התקלה הוא בכך שטופסי הטבילה תויקו בתיקי המתגיירים ולא הועברו לרכזת טבילות ומילות כמקובל. עוד נמסר כי הנושא נבדק ולא נשנה.

הטבילה במקווה היא השלב הסופי של הליך הגיור, ובלעדיה אי-אפשר להשלים את ההליך. משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי שיושלם ההליך הארוך, הכרוך בשינוי מהותי באורח חיי המתגיירים, וכדי שהם יוכלו להגשים את מטרתם, על אגף הגיור למפות את המתגיירים הממתנים לטבילה, לאתר את הגורמים לעיכוב בהשלמת ההליך ולנקוט פעולות ממשיות שיביאו לקיצור ההמתנה.

2. בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, פרסם אגף הגיור בדצמבר 2011 מכרז בקרב המועצות הדתיות למתן שירותי טבילה למתגיירים. במסגרת המכרז נחתמו הסכמים עם ארבע המועצות הדתיות שניגשו: באר שבע, הוד השרון, חצור הגלילית ותל אביב. המועצות הדתיות התחייבו להעמיד לשירות המתגיירים את מקוואות הטהרה שבתחומן לשם השלמת הליך הגיור.

מצב זה, שבו מתגיירים מכל רחבי הארץ יכולים לטבול אך ורק בארבעה ישובים, גורם לטרחה מרובה בקרב מי שמתגורר במקומות מרוחקים מיישובים אלה, ואף עלול לעכב את הטבילה. כך לדוגמה: 73 מבין 340 (כ-21%) המתגיירים שטרם טבלו קיבלו אישור לטבילה מבית הדין בירושלים במהלך החודשים ינואר 2011 עד יוני 2012. מאחר שאין הקָּדָר עם מקווה טהרה באזור ירושלים, הם יידרשו להגיע לאחד המקוואות שבהסדר.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי הוא מודע לטרחה שנגרמת למתגיירים ועושה מאמץ להתקשר עם מועצות דתיות נוספות, כמו מבשרת ציון, שתשרת מתגיירים באזור ירושלים. האגף הוסיף כי אין ביכולתו לכפות על מועצה דתית לערוך הקָּדָר עמו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי שלא להכביד על המתגיירים, על אגף הגיור לנקוט פעולות להגדלת מספר המקוואות, בהתאם למגבלות החלות עליו על פי כל דין, כך שתהיה פריסה נאותה של מקוואות בכל רחבי הארץ.

הנפקת תעודת גיור והמרת דת

לאחר הטבילה במקווה, נשלח לבית הדין לגיור אישור על הטבילה בחתימתם של הדיינים שהיו נוכחים בה. בית הדין מנפיק אישור על סיום ההליך אשר נשלח לאגף הגיור, שמנפיק תעודת גיור והמרת דת עבור כל מתגייר (להלן - תעודת המרה), המאשרת את גיורו ומאפשרת לו להירשם כיהודי במרשם האוכלוסין. תעודת המרה היא, אם כן, מסמך רשמי שמוציאה המדינה, המעיד על דתו ועל מעמדו החדשים של המתגייר. תעודת המרה מונפקת בחמישה העתקים: שני עותקים למתגייר; אחד נשאר בתיק הגיור שבאגף; אחד בארכיון התעודות; ואחד נשלח אל רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין). שלושה העתקים נחתמים בחתימה מקורית של ראש מערך הגיור ושניים בחתימתו האלקטרונית.

1. בסעיף ט"ו לכללי הדיון נקבע כי לאחר הטבילה יאשר נציג מערך הגיור שהוסמך על ידי הרב הראשי כי הושלמו כל ההליכים, ויעביר את תיק הגיור לאישור הרב הראשי. לאחר אישור הגיור תימסר תעודת המרה למתגייר; בנוהל של אגף הגיור בנושא הנפקת תעודת המרה פורט הליך ההנפקה ונקבע כי "לא ימסרו תעודות לחתימת ראש מערך הגיור לפני שאושרו על ידי נציג הרב הראשי".

משרד מבקר המדינה בדק את הליך הנפקת תעודות המרה ומצא תעודות המרה חתומות בחתימה אלקטרונית של ראש מערך הגיור בעשרות תיקי גיור שנפתחו באגף הגיור, זאת בעוד שהתאריך שהן נשאו היה מוקדם יותר מהמועד שבו אישר נציג הרב הראשי את השלמתו של הליך הגיור כנדרש - התעודות הללו לא נמסרו למתגייר. עוד נמצא כי לאחר אישורו של נציג הרב הראשי הונפקה תעודה נוספת, וזו לתעודה הראשונה למעט התאריך שהיא נושאת (שהוא מאוחר יותר).

יצוין כי כל התעודות המוקדמות שנמצאו הונפקו בשלהי שנת 2011, ואילו התעודות שהונפקו לאחר חתימת נציג הרב הראשי ונמסרו למתגיירים נשאו תאריכים מאוחרים, בשנת 2012.

אגף הגיור ציין בתשובתו כי הדפסתה של תעודת ההמרה הראשונה היא חלק בלתי נפרד מהכנת כלל המסמכים וכי האגף מכין אותה לחתימה; התאריך שהיא נושאת מציין את מועד הדפסתה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדפסת התעודות המוקדמות היא פעולה פסולה, שכן בשל החתימה האלקטרונית המצורפת להן הן זהות לגמרי לתעודות החתומות בחתימה אלקטרונית אשר מונפקות לאחר אישור השלמתו של הליך הגיור על כל שלביו, והדבר עלול להטעות ואף להיות מנוצל לרעה במקרים שהליך הגיור לא אושר.

הנפקת תעודת המרה היא השלב הסופי המעיד על סיום הליך הגיור הממלכתי ועל סגירת תיק הגיור, ועל כן יש להנפיקה על פי כל הכללים ורק לאחר סיום כל השלבים הנדרשים. אי-הקפדה בעניין זה או דילוג על אחד השלבים עלולים לעורר ספקות בדבר מעמדו האישי של המתגייר ובעתיד גם בדבר צאצאיו. זאת ועוד, על אגף הגיור להמשיך לפעול לקיצור פרק הזמן שבין מועד סיום כל שלבי הגיור ועד מועד הנפקת תעודת ההמרה.

הרב הראשי מסר בתשובתו כי יש להקפיד מאוד שלא להנפיק תעודת המרה בלי אישור נציגו, ובלי שמולאו כל התנאים להנפקתה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים הממוחשבים שהתקבלו מאגף הגיור בדבר הנפקת תעודות המרה.

(א) בטבלה שלהלן מרוכזים נתונים על מספר תעודות ההמרה שהנפיק אגף הגיור בשנים 2009-2012 (בחלוקה בין תעודות למתגיירים שסיימו את הליך הגיור בשנת הנפקת התעודה למתגיירים שסיימו בשנים קודמות); על הזמן הממוצע שעבר ממועד הטבילה ועד מועד קבלת התעודה; ועל מספר הימים המזערי והמרבית שלב זה:

שנה	מספר התעודות שהונפקו בכל שנה	מספר התעודות שהונפקו למתגיירים שסיימו את ההליך בשנים קודמות	מספר התעודות שהונפקו למתגיירים שסיימו את ההליך באותה שנה או בשלהי השנה הקודמת	מספר הימים שחלפו מהטבילה עד הנפקת התעודה		
				ממוצע	מזערי	מרבית
2009	5,351	1,316	4,035	100	6	346
2010	3,732	1,278	2,454	83	5	348
2011	3,447	844	2,603	56	2	335
*2012	3,455	350	3,105	43	**0	307

* עד מחצית דצמבר 2012;
 ** תעודת המרה הונפקה ביום הטבילה

מהנתונים עולה כי במהלך השנים 2009-2011 היה עיכוב בהנפקת תעודת ההמרה לחלק מהמתגיירים, וכי בשנת 2012 חל שיפור בקצב הנפקת התעודות. עוד עולה כי כשליש (24%-34%) מתעודות ההמרה שהנפיק אגף הגיור במהלך השנים 2009-2011, הונפקו עבור מתגיירים שחלקם סיימו את הליך הגיור עוד לפני שנת 2009. מכאן שהנתונים לגבי מספר המתגיירים שפורסמו לציבור בשנים אלה היו גבוהים ממספר המתגיירים האמיתי באותה שנה.

(ב) מניתוח הנתונים עולה כי במהלך חודש דצמבר של כל שנה הונפקו תעודות המרה בהיקף גדול יותר מאשר בחודשים שקדמו לו: בשנת 2011 למשל הונפקו כ-2,500 תעודות המרה, 600 מהן (24%) הונפקו במהלך חודש דצמבר.

(ג) כ-710 מתגיירים פתחו תיק גיור וגם טבלו במהלך אחת מהשנים 2005-2011, אולם טרם קיבלו תעודת המרה.

מתשובת אגף הגיור עולה כי עם המתגיירים שלא קיבלו תעודת המרה נמנים כאלה שהגיעו מחו"ל כדי להתגייר בארץ ונוזקו רק לתעודה מבית הדין; חלקם לא המציאו את המסמכים שנדרשו מהם, ולכן לא היה אפשר להנפיק להם תעודה; לאחרים לא הונפקה תעודה בהוראת בית הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליך גיור תקין מסתיים בהנפקת תעודת המרה. על אגף הגיור לפעול לכך שלכל מתגייר שהשלים את השלבים הנדרשים תונפק תעודת המרה במהירות האפשרית.

גיור סמוך לנישואין

לפי הנחיות בירור יהדות, התש"ע-2010, שנקבעו על ידי הרה"ר, מועמד להירשם לנישואין שהוריו נישאו בחו"ל באמצעות רב שאינו מוכר על ידי הרה"ר לעניין נישואין, נדרש להציג אישור יהדות מבית דין רבני.

הביקורת העלתה כי חלק מהזוגות הנרשמים לנישואין נחשפים לראשונה לעובדה כי הם אינם מוכרים כיהודים על ידי הרה"ר במסגרת הליך בירור יהדות שנעשה סמוך למועד הנישואין. במקרים רבים, הדבר מתברר להם אחרי שקבעו כבר את מועד הנישואין. כדי להינשא כדת משה וישראל עליהם להתחיל בהליכי הגיור, אשר נמשכים חודשים רבים, ולעתים בשל כך הם נדרשים לדחות את הנישואין. במקרים מיוחדים, נעשה להם הליך גיור מקוצר.

בדצמבר 2011 התקיימה ישיבה בהשתתפות גורמים מהמשרד לשירותי דת, הנהלת בתי הדין הרבניים, נציגי הרבנים הראשיים ומנהל אגף הגיור. בישיבה נידון נושא בירור יהדות סמוך למועד הנישואין והוצגו העיכובים שעלולים להיגרם לבני הזוג עקב כך. מסיכום הישיבה עולה כי אגף הגיור הציע כי יופץ פרסום מפורט בקרב ציבור העולים, ולפיו כל המעוניין בנישואין יקדים ככל האפשר את פתיחת תיק הנישואין.

משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים האחראים שעליהם להחיש את טיפולם בפרסום האמור, עקב חשיבותו לציבור העולים. יתרה מכך, עליהם ליידע את ציבור העולים בדבר החשיבות שבבירור יהדותם מבעוד מועד.

סוגיות כוח אדם באגף הגיור

מינוי ראש מערך הגיור

1. בספטמבר 2003 החליטה הממשלה²² כי הרב הראשי ימנה את ראש מערך הגיור בישראל. הלה יהיה מופקד מטעם הרבנים הראשיים על מערך הגיור ועל המדיניות הכוללת בנושא הגיור, ויפעל לתיאום כל המערכות הרלוונטיות. כל זאת כדי להגדיל את מספר המתגיירים מקרב חסרי הדת ולהחיש את גיורם. ראש מערך הגיור הוסמך לחתום על תעודות ההמרה בהתאם לפקודת העדה הדתית (המרה), 1927, אחרי שהגיור אושר על ידי הרב הראשי או על ידי נציגו. הרב הראשי מינה לתפקיד ראש מערך הגיור את הרב חיים דרוקמן, שהחל לכהן בו בפברואר 2004. חוזה ההעסקה שנחתם עם הרב דרוקמן הוארך כמה פעמים עד פברואר 2012, במועד שבו סיים הרב את כהונתו ופרש לגמלאות.

בהחלטת הממשלה מ-2008 נקבע כי בתום כהונתו של ראש מערך הגיור המכהן, ייבחר ראש מערך הגיור באמצעות ועדה לאיתור מועמדים (להלן - ועדת האיתור), שבראשה יעמוד הרב הראשי.

בראשית שנת 2012 התנהלו באגף הגיור ובמשרד ראש הממשלה תכתובות בדבר זהות החברים שיכנהו בוועדת האיתור, נוסף על אלה שבעניינם החליטה הממשלה. אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התכנסה הוועדה, וממילא טרם פורסמה מודעה פומבית המזמינה מועמדים מתאימים לפנות אליה. כיוון שכך התעכב איוש משרתו של ראש מערך הגיור, חרף חשיבותו בניהול נושא רגיש ומורכב זה.

יצוין כי כבר בינואר 2010 ובנובמבר 2011, עת אושרו בקשות משרד ראש הממשלה להארכת כהונתו של ראש מערך הגיור דאז, ציין סגן נציב שירות המדינה כי על משרד ראש הממשלה לפעול להקמת ועדת איתור.

נש"ם מסרה בתשובתה מנובמבר 2012, כי מפאת רגישות הנושא נבחנו בזהירות יתרה דרישות התפקיד ותנאי המשרה של ראש מערך הגיור, תוך כדי תיאום מוגבר מול הגורמים הרלוונטיים. לבסוף התקבלה החלטה לפרסם את המשרה בראשית אוקטובר 2012, אולם בשל תקופת הבחירות לכנסת ה-19 ומכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לגבי מינויים בתקופת בחירות בכלל, ולגבי איוש משרה זו בפרט, נעצר התהליך.

בנובמבר 2012 התקבלה חוות דעת ממשרד המשפטים, התואמת את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה מותר לפרסם מודעה לאיתור מועמדים לתפקיד ומותר להתקדם בתהליכי הבחירה בשלבים שאינם כרוכים בבחירה ממש. בדצמבר 2012 פורסמה פניה לאיתור מועמדים למילוי משרת ראש מערך הגיור הממלכתי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על משרד ראש הממשלה ונש"ם לפעול לאיוש המשרה טרם ההכרזה על הקדמת הבחירות לכנסת התשע-עשרה, וכך הייתה נמנעת דחייה ממושכת נוספת עד להקמת הממשלה החדשה. העיכוב מסב נזק למערך הגיור הממלכתי.

2. ראש מערך הגיור הוסמך, בין היתר, לחתום על תעודות ההמרה של המתגיירים. במרץ 2012, כחודש לאחר שהסתיימה תקופת כהונתו של הרב דרוקמן, הוסמך רב אחר לחתום על תעודות ההמרה במקומו של ראש מערך הגיור היוצא - למשך שלושה חודשים ולאחר מכן לשלושה

חודשים נוספים, עד 11.9.12. מינויו של אותו רב לתפקיד הוארך ב-30.10.12 בחצי שנה נוספת או עד בחירת ראש מערך הגיור החדש.

(א) התברר כי במהלך כחודש - מסיום כהונתו של ראש מערך הגיור בפברואר 2012 ועד הסמכת הרב החותם על תעודות ההמרה במרץ 2012, הצטברו 580 תעודות המרה שלא נחתמו. העיכוב בחתימה על תעודות ההמרה אילץ עשרות זוגות להמתין להשלמת הליך האימוץ של ילדיהם²³, ומתגיירים רבים לא יכלו להינשא כדת משה וישראל אף שחפצו בכך.

העיכובים במינויו של ראש מערך הגיור ובהסמכת הרב החותם על תעודות ההמרה פגעו במתגיירים, שנאלצו להמתין לקבלת תעודות ההמרה שלהם למרות שהשלימו את הליך הגיור. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה ולנשי"ם כי לנוכח החשיבות העליונה והאחריות שניתנה לסמכות התורנית העומדת בראש מערך הגיור, ולנוכח העובדה שמועד פרישתו של ראש המערך הקודם היה ידוע, היה עליהם לפעול מראש למינוי חדש ולהבטיח פעולה רצופה בתחום זה. מן הראוי שהם ישלימו לאלתר את ההליכים שניתן לבצע בתקופת בחירות, ומיד לאחריהם יפעלו לאיוש המשרה. עד בחירת ראש מערך הגיור וכניסתו לתפקיד, עליהם להבטיח כי החתימה על תעודות ההמרה תתבצע באופן רציף וללא עיכובים.

הרב הראשי מסר בתשובתו כי פעמים רבות פנה בנושא מינוי ראש מערך הגיור לגורמים הנוגעים בדבר, ואף שנאמר לו כי הנושא הושלם וכי ועדת האיתור מתכנסת, נדחה העניין בתירוצים שונים. הוא הוסיף כי חסרונו של ראש מערך גיור קבוע ניכר זה זמן רב, וכי הדבר פוגם באיכות העבודה.

נשי"ם מסרה בתשובתה כי העיכוב בהארכת ההסמכה של הרב החותם על תעודות ההמרה נבע מניסיון לדחוק במערכת, כדי שתפעל ללא דיחוי לאיוש משרת ראש מערך הגיור תוך כדי וידוא שלא צפוי נזק בשל כך. ואולם, כאמור, בשל תקופת הבחירות נעצר ההליך.

(ב) לפי הפסיקה²⁴, אסור לעובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים. הביקורת העלתה כי הרב שהוסמך לחתום על תעודות ההמרה במקומו של ראש מערך הגיור, מכהן בד בבד כעוזר בכיר למנהל בתי הדין הרבניים. בתפקידו זה הוא אמון על מערכת בתי הדין הרבניים, אשר לפתחה מגיעות לא אחת פניות של מתגיירים. נוסף על כך, בתו של אותו רב מועסקת זה שנים באגף הגיור, ובמועד הביקורת היא שימשה כראש הלשכה של מנהל האגף. בעת הסמכתו לא נדרש הרב למלא טופס הצהרה על זיקות, ולכן גם לא התקיימו הבדיקות המשפטיות בדבר הזיקות האמורות, ולא נבחן הצורך בקביעת הסדר ניגוד עניינים.

אגף הגיור מסר למשרד מבקר המדינה כי הרב אינו מועסק על ידי משרד ראש הממשלה ואין לו קשר לעובדים במשרד בכלל ולעובדי אגף הגיור בפרט. עוד נמסר כי הרב אינו מקבל שכר בגין פועלו וכי מדובר בתקופת מינוי זמנית בלבד, וכי האגף נועץ ביועץ המשפטי דאז של אגף הגיור אשר סבר כי אין חשש לניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף הגיור כי כדי שהרב שהוסמך לבצע חלק מסמכויותיו של ראש מערך הגיור, גם אם באופן זמני, לא ייקלע למצב של חשש לניגוד עניינים, עליו לבחון אם יש צורך לקבוע הסדר מתאים למניעת ניגוד העניינים.

23 לפי סעיף 5 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, "אין מאמץ אלא בן דתו של המאומץ".
24 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה, פ"ד לד(2) 566 (1980).

אגף הגיור מסר בתשובתו כי אף שאינו חוזר בו מעמדתו, לאחר קבלת הערת מבקר המדינה הוא ערך לרב הסדר למניעת ניגוד עניינים כדין.

העסקת דייני גיור באגף הגיור

מינוי דייני גיור חדשים והיקף העסקתם

עד שנת 2009 כיהנו באגף הגיור 25 דייני גיור. בעקבות המלצות ועדת חלפון אישרה הממשלה²⁵ למנות עשרה דייני גיור נוספים, והם מונו לתפקידם בינואר 2009. ביוני 2009 סוכם בישיבה בהשתתפות הרב הראשי להוסיף שתי מטלות חדשות לדייני הגיור: פגישה של המתגייר עם דייני בית הדין לגיור כחודשיים לאחר תחילת הלימודים לדיון ראשון בבקשה לגיור, ונוכחות דייני הגיור במעמד סיום הליכי הגיור - מילה, הטפת דם וטבילה. בבתי הדין לגיור שבאגף הגיור כיהנו במועד הביקורת²⁶ 29 דייני גיור, המועסקים כעובדי מדינה בחוזה מיוחד לתקופה קצובה²⁷, רובם הגדול במשרות חלקיות. לרוב דייני הגיור תפקידים נוספים מחוץ למערך הגיור.

בפברואר 2009 כתבה הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה לאגף הגיור כי הבקשה המקורית לאישור הוספת עשרה תקנים נשענה על שני טעמים עיקריים: עומס המתגיירים הצפוי למערכת; וצפי של גידול תיקים בבתי הדין הייחודיים²⁸. גם ראש אגף הגיור כתב בפברואר 2009 כי הוא מקווה ש"מינוי הדיינים החדשים יביא לעליית מספר הגיורים". אולם כבר קודם לכן, במרץ 2007, פנה מנהל בתי הדין לגיור דאז לראש מערך הגיור דאז, וציין כי אין שום צורך בהוספת תקנים לדייני גיור כי "כיום רוב הדיינים עובדים רק פעם בשבוע חלק פעם בשבועיים וחלקם לא עובדים וזאת כיון שאין צורך בימי דיון נוספים".

יצוין כי בעקבות ההחלטה להוסיף עשרה דייני גיור, הגישו שבעה דיינים אשר כיהנו בתפקידם לפני שנת 2009, תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים²⁹, בין היתר בטענה שהשינוי צמצם את היקף העסקתם. בית הדין הוציא צו ביניים האוסר על שינוי בהיקף העסקת דייני הגיור. בדצמבר 2012 הוסכם בין הצדדים על הסדר פשרה, וההליך המשפטי הסתיים.

משרד מבקר המדינה בחן את עומסי העבודה של דייני הגיור לנוכח מספר המתגיירים בשנים 2007-2011, זאת כדי להעריך את הצורך שהוצג בשעתו לגבי מינוי דיינים נוספים. נמצא כי בשנים האמורות חלה ירידה מתמשכת ועקיבה במספר המתגיירים. להלן הנתונים: בשנת 2007 היו כ-8,000 מתגיירים; בשנים 2008 ו-2009 היו כ-6,200; בשנת 2010 היו כ-4,600 ובשנת 2011 היו כ-4,300 מתגיירים. השוואת מספר המתגיירים בשנת 2007 למספרם בשנת 2011 מלמדת על ירידה של כ-50%.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד ראש הממשלה ועל נש"ם לעקוב אחר עומסי העבודה בבתי הדין, לבחון את התקן שנקבע, את היקף כוח האדם הקיים ואת האיוש מחדש של תקנים של דיינים שסיימו את כהונתם, וכל זאת בהתאם לצורך.

- 25 החלטת הממשלה מ-2008; החלטת ממשלה מס' 4377 מיום 1.1.2009.
- 26 כמה מהדיינים פרשו, ואחד נפטר.
- 27 לפי החלטת ממשלה מס' 4614 מיום 25.12.05, העסקת חברי בתי הדין המיוחדים לגיור פטורה ממכרז, והם מועסקים על פי סעיפים 40 ו-48 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ולפי תקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960, וסעיף 16.414 לתקשי"ר.
- 28 יוצאי צבא שלא השלימו את גורם במהלך שירותם, "גיורי חו"ל", גיור נערים השהים בכפרי נוער ועוד.
- 29 תע"א (ירושלים) 2627-09 צבי ליפשיץ ואח' נ' מדינת ישראל-ממשלת ישראל ואח' (2012).

אופן תשלום השכר לדייני הגיור

מאז הקמת מינהל הגיור ברה"ר בשנת 1995, קיבלו דייני הגיור תשלום בגין עבודתם לפי מספר תיקי הגיור שטיפלו בהם. ביולי 2012 עמד התשלום עבור כל דיון בתיק על 126 ש"ח לדיין ועל 152 ש"ח לאב בית הדין.

החלטת הממשלה מ-2008 קבעה כי יופסק התשלום על בסיס מספר התיקים, וכי היקף משרת הדיין יהא קבוע (אחוזי משרה קבועים), בתיאום עם נש"ם. מטרת שינוי חישוב השכר נועדה לנתק את הקשר בין המשכורת לבין מספר התיקים. הרב הראשי סבר כי "יש כאן בעיה הלכתית כשדיין עובד לפי תיקים. הדבר פוגע במתגיירים ובאופי עבודת הדיינים. על כן יש להפסיק זאת וליישם בהקדם את החלטת הממשלה על כלל הדיינים". גם מרכזת שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר סברה שהדבר עלול לגרום ל"שיבוש הליכים, זירוז תיקים, העמסת דיינים וכדו'".

הביקורת העלתה כי במשך השנים עסקו כמה גורמים בשאלת אופן העסקת דייני הגיור, והוגשו המלצות להסדרת הנושא. אולם הלכה למעשה, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, טרם בוצעה החלטת הממשלה מ-2008. להלן פירוט השתלשלות העניינים:

1. בית הדין האזורי לעבודה קבע בהחלטת ביניים מיום 12.12.09, בעניין תביעת דייני הגיור, כי על משרד ראש הממשלה להסביר מדוע הוא אינו מיישם את החלטת הממשלה מ-2008, שלפיה היקף משרת דיון הגיור יהיה קבוע, והעיר על כך שלא נעשה דבר בעניין. נציג משרד ראש הממשלה הודיע לבית הדין כי הסדרת העניין במלואו תושלם עד מרץ 2010. בנובמבר 2011 כתב מנכ"ל משרד ראש הממשלה לממונה על התקציבים באוצר³⁰ כך: "הדיון בבית-הדין לעבודה עוד מתנהל, וכל יום שהחלטת הממשלה אינה מיושמת מציב את הממשלה בעמדה בעייתית ביותר, עד כדי בזיון בית המשפט. לאור האמור לעיל, ישנה דחיפות רבה להסדיר את העניין בהקדם" (ההדגשה במקור).
 2. בדיון במשרד האוצר, שהתקיים בנובמבר 2011 בהשתתפות נציגי אגף הגיור, משרד ראש הממשלה ונש"ם, התחייב מנהל אגף הגיור לפעול להעברת דייני הגיור לעבודה בהיקפי משרה קבועים, עד ינואר 2012.
 3. בסיכום דיון שהתקיים בדצמבר 2011 בהשתתפות הרב הראשי, נציב שירות המדינה וראש מערך הגיור, הוחלט על הקמת צוות שיבחן את נושא העסקת דייני הגיור באגף הגיור. בינואר 2012 המליץ הצוות על מימוש החלטת הממשלה מ-2008, ועל מעבר מידי העסקת דייני הגיור בהיקפי משרה קבועים שלא לפי תפוקות - תוך כדי מתן שלושה חודשי הסתגלות בלבד של העסקה לפי מספר תיקים.
 4. במאי 2012 החליטה נש"ם, על דעת אגף הגיור ומשרד המשפטים, כי יש להשלים את תהליך העברת הדיינים מתשלום לפי תפוקות להיקפי משרה קבועים עד סוף שנת 2012 לכל המאוחר. עוד הוחלט כי אם יהיו דיינים שיסרבו לעשות כן, הם יוזמנו לשימוע שלאחריו תיתכן הפסקת העסקתם.
- משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי בתום דיונים ממושכים הוחלט תחילה כי יישום החלטת הממשלה יתבצע באמצעות "שעות העסקה", ובהתאם לכך תוקצבו שעות ההעסקה בבסיס תקציב מערך הגיור לשנת 2011. במהלך שנת 2011 שונתה החלטה ונקבע כי ההעסקה תתבצע באמצעות "חודשי עבודה בלתי צמיתה", ובהתאם לכך הומרו שעות ההעסקה

30 בעקבות עמדתו של הסמנכ"ל למינהל של משרד ראש הממשלה, ולפיה הבעיה בהסדרת הנושא היא עמדתו של אגף התקציבים במשרד האוצר.

בתקציב השנים 2011-2012 לחודשי העסקה. עוד מסר משרד האוצר כי הנושא יוסדר סופית בבסיס תקציב מערך הגיור החל בשנת התקציב 2013.

אגף הגיור הודיע בתשובתו כי בשלהי 2012 כל דיני הגיור חתמו על הסכם העסקה חדש, הכולל העסקה לפי חלוקת משרה, ובכך יושמה החלטת הממשלה. נש"ם הוסיפה כי התארכות הטיפול בנושא נבעה, בין היתר, מייחודיות מתכונת ההעסקה של הדיינים - חוזים אישיים בחלוקת משרה קבועה - ומההליך המשפטי שהיה תלוי ועומד בנושא.

מהאמור לעיל עולה כי למרות החלטת הממשלה מ-2008 ולמרות ההתחייבות בפני בית הדין להשלמת הטיפול בנושא, רק בשלהי 2012, בחלוף כארבע שנים מהחלטת הממשלה, הוסדרה העסקת כלל הדיינים בהיקפי משרה קבועים.

איחורים בפתיחת הדיונים בבית הדין

זמינות השירות היא אחת מאמות המידה למתן שירות איכותי לציבור. הענקת שירות זמין מחייבת, בין היתר, קיצור משך ההמתנה לקבלת השירות ועמידה בלוחות זמנים במהלך מתן השירות. ימי הדיונים בבתי הדין מתחילים בדרך כלל בשעה 9:30 בבוקר. בנוהל פעילות בית הדין של אגף הגיור נקבע כי דיין יתייצב ליום דיונים רבע שעה קודם למועד זימון המתגייר הראשון.

נמצא כי מנהל אגף הגיור קיבל תלונות רבות על איחורים חוזרים ונשנים של חלק מהדיינים. בעקבות זאת ערך מנהל האגף שיחות עם הדיינים, שחלקן תועדו. כמו כן, במאי 2011 הפיץ מנהל האגף בקרב הדיינים חוזר שבו כתב כי "לאור תופעות חוזרות ונשנות בדבר איחורי דיינים (בחלק מההרכבים)... הריני להודיעכם כי אני רואה בחומרה רבה תופעות אלו. מציאות זו פוגעת בשירות הניתן למתגייר ובתשומת לב הדיינים לנושאי הדיון, אשר לא עומדת בקנה אחד עם חזון האגף במתן שירות מתוך אהבת הגר". עוד נמצא כי גם לאחר קיום השיחות והפצת החוזר המשיכו להגיע דיווחים על איחורים בפתיחת הדיונים. כך לדוגמה: במרץ 2012 הלין מל"י על כך שכמה מתלמידיו הוזמנו לדיון ראשון בבקשה לגיור (אחרי כחודשיים מתחילת ההליך) בשעה 9:30, אולם הדיון נפתח בשעה 11:45. מל"י ציין כי המתגייר רוחש כבוד רב לבית הדין כיוון שרואה בדייני הגיור שליחים של העם היהודי, וכי הליך הגיור שאמור להיות מכובד נפגם בעקבות האיחור הניכר.

איחור עובדים המעניקים שירות לציבור, ובעיקר דיני גיור המכריעים בסוגיות אישיות ורגישות, פוגע בהתנהלות בית הדין לגיור, בתקינות ההליכים המתנהלים בו ובקהל המתגיירים. לדעת משרד מבקר המדינה, אם יתברר שעדיין קיימת תופעה של איחורים, על אגף הגיור לשקול יחד עם הרב הראשי לנקוט צעדים משמעותיים ואחרים כדי למגר את התופעה וכדי להבטיח שדייני הגיור יפתחו את ימי הדיון במועדם.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי המסר הועבר לדיינים באופן מפורש, וכי הטיפול בבעיה זו הניב תוצאות. עוד הוסיף האגף כי בעקבות ההעסקה במתכונת החדשה, הדיינים מחתימים כרטיס נוכחות ככל עובדי המדינה, פעולה המשמשת אמצעי נוסף לפיקוח ולבקרה.

העסקת עובדי מחלקת מילות וטבילות

השלב האחרון בהליך הגיור הוא טבילה במקווה טהרה, הן לגברים והן לנשים. אגף הגיור מפעיל מנגנון מסודר של טבילות בימים מוגדרים ובארבעה מקוואות ברחבי הארץ. במחלקת מילות

וטבילות באגף הגיור מועסקים 11 עובדים, ובהם ראש צוות, בלנים, בלניות ועובדים המכונים "דייני טבילות" (להבדיל מדייני גיור).

1. עד שנת 2005 היו עובדי מחלקת מילות וטבילות שייכים למועצות הדתיות שבשטח שיפוטן נמצא מקווה הטהרה. בשנת 2005 הורתה נש"ם למשרד ראש הממשלה להעסיק את עובדי מחלקת מילות וטבילות כעובדי מדינה - לפי שעות עבודה ולא לפי תפוקות.

הביקורת העלתה כי עובדי המחלקה אמנם נקלטו כעובדי מדינה, אולם העסקתם לא הוסדרה במלואה ועד מועד סיום הביקורת הם מועסקים עדיין לפי תפוקות. במצב הזה ישנו קושי להשיג את אחד מעובדי המחלקה במקרים שבהם יש צורך לבצע טבילה בודדת או טבילות מעטות, והדבר עלול לגרום לעיכוב בטבילה. פנייתו של מנהל אגף הגיור אל נש"ם, בפברואר 2012, לא הביאה לשינוי המצב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על נש"ם ועל משרד ראש הממשלה להסדיר את אופן העסקתם של עובדי מחלקת מילות וטבילות, בהתאם להנחיות נש"ם שניתנו כבר בשנת 2005, ולודא שאופן העסקתם אינו פוגע בשירות הניתן לאוכלוסיית המתגיירים.

נש"ם ציינה בתשובתה כי תמה הכנת המבנה הארגוני החדש של מחלקת מילות וטבילות, וכי בימים אלה פועלים לבחינת תשלום שכר על פי שעות לעובדי המחלקה. מנהל אגף הגיור הוסיף כי האגף שם לו למטרה לקדם את הטיפול בשכרם של העובדים הללו, אך הוא נדרש תחילה לסיים את הטיפול בתנאי השכר של דייני בית הדין ולכן התעכב הדבר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משהוסדר אופן תשלום שכרם של דייני הגיור, יש להחיש את הטיפול בשכרם של עובדי מחלקת מילות וטבילות.

2. על פי חוזה העסקתם, תפקידם של עובדי מחלקת מילות וטבילות הוא מתן שירותים שונים למתגיירים בעת סיום הליכי הגיור. הביקורת העלתה כי לפי החלטת מנהל אגף הגיור, במהלך חודש ינואר 2012 הועסקו שלושה מעובדי המחלקה בעבודות מינהליות במחוז ירושלים של האגף, שכללו הכנת תיקים להפקדה בגנון המדינה, פירוק הארכיון במחוז והתקנתו מחדש, והעברת ספרים וציוד - כל אלה נוסף על עבודתם במילות וטבילות בכל רחבי הארץ. הם קיבלו שכר בגין כל יום עבודה כזה כאילו נכחו ב-25 טבילות.

מנהל האגף מסר בתשובתו כי העסקה זו נעשתה מתוקף סמכותו, ומשיקולי חיסכון ויעילות, שכן העסקת חברה חיצונית הייתה יקרה בהרבה; כמו כן, הובאה בחשבון התאמתם לתפקיד בשל היכרותם עם תיקי גיור.

נמצא כי לא התקבל אישור מאגף כוח אדם במשרד ראש הממשלה או מנש"ם להעסקת עובדי מחלקת מילות וטבילות במשימות הללו, החורגות מהגדרת תפקידם. יתרה מזאת, אופן התשלום יצר מצב שבו רכיב שכר תלוי תפוקות הפך בסיס לתשלום עבור עבודות אחרות שאינן קשורות לאותן תפוקות. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם מנהל האגף סבור כי משיקולי יעילות וחסכון נכון להעסיק את העובדים בתפקידים נוספים, עליו להסדיר את העסקתם ואת אופן תשלום שכרם בגין העבודה הנוספת עם הגורמים המוסמכים לכך.

תפקידם של שליחי בית דין

לפי כללי הדיון, לכל הרכב בית דין לגיור ימונה "שליח בית דין" שתפקידו כוללים בין היתר: פתיחת תיק הגיור; ריאיון ראשון עם המועמד והפנייתו ללימודים; ריאיון עם המתגייר בתום הלימודים; והפנייתו להתייצב בפני בית הדין, אם מצא אותו כשיר לכך. אם סבר כי המתגייר אינו כשיר לכך, הוא מוסמך שלא להפנותו באותה עת³¹ ועליו להציג למתגייר את הנושאים שבהם עליו להשתפר לקראת ההתייצבות בבית הדין. כך פעל אגף הגיור עד 2010.

יצוין כי במסגרת תפקידו של שליח בית דין הוא גם פוגש נתינים זרים המבקשים להתגייר, מראיין אותם כדי להתרשם מהם, ומעביר בכתב לוועדת החריגים את בקשתם לפתיחת הליך גיור בצירוף התרשמותו מכנותו כוונותיהם (ראו להלן בפרק "ועדת החריגים").

בהחלטת הממשלה מ-2008 הוצע לרב הראשי, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, לשנות את כללי הדיון, ולקבוע כי "שליח בית דין יכונה 'חונך למתגייר' ויסייע למתגייר בכל שלבי התהליך".

באפריל 2010 הוגדר מחדש, על דעתו של הרב הראשי, תפקידו של שליח בית דין ותואר תפקידו שונה כאמור ל"רכז מחוז". סמכותו של שליח בית דין להפנות את המועמד לגיור למכון לימודים מתאים לאחר ריאיון אישי בוטלה והועברה לאגף הגיור, שמפנה את הפונים אליו למל"י. המתגייר נפגש עם דיני גיור כחודשיים לאחר תחילת הלימודים לדיון ראשון בבקשה לגיור. לפי ההגדרה החדשה נועד רכו המחוז לפגוש את המתגייר לראשונה רק כשמונה חודשים אחרי שהחל את לימודיו. באותה פגישה, הרכז מוסמך להנחות את המתגייר בתחומים שבהם עליו להתחזק לקראת העמידה בפני בית הדין, ובכל מקרה אין בידי סמכות למנוע מהמתגייר להתייצב בפני בית הדין. לעתים רכז המחוז מטפל גם בהמלצות הדיינים שניתנו לאחר המפגש הראשון עם המתגיירים, מפגש שמתקיים כחודשיים לאחר תחילת הלימודים. לפי ההגדרה החדשה של תפקידו, רכז המחוז פוגש את המתגייר - שהוא אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל - לקראת סוף הליך הגיור, ועל כן הוא אינו יכול לסייע לו בכל שלבי התהליך, בניגוד למה שהציעה הממשלה בהחלטתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף הגיור לבחון את ההשלכות שיש לשינוי המהותי בתפקיד שליח בית דין על המתגיירים, ולבדוק אם ההגדרה החדשה והאופן שבה היא מיושמת תואמים את ההנחיה בדבר סיוע בכל שלבי הליך הגיור. על אגף הגיור להציג את תוצאות בדיקתו לרב הראשי, כדי שהלה יחליט כיצד ראוי להסדיר את הנושא ולעגן אותו בכללי הדיון³².

היבטים מינהליים בעבודת מערך הגיור

איתור מסמכי הגיור של כלל המתגיירים וריכוזם

בתוספת לתקנה 8(8) לתקנות הארכיונים (שמירתם וביעורם של תיקי בתי משפט ובתי-דין דתיים), התשמ"ו-1986, נקבע כי תיק בענייני גיור יישמר לצמיתות. לצורך כך יש להפקיד בגנון המדינה את תיקי הגיור הכוללים תעודת המרה ומסמכי גיור נוספים כמו אישור גיור מבית הדין, אישור על מילה

31 המועמד רשאי להגיש בקשה מנומקת להופיע בפני בית הדין, אף ששליח בית הדין סבר כי אינו מוכן לכך, ואז יוזמן לבית הדין.

32 ראו בעניין זה בפרק "ערכון כללי הדיון בבקשות לגיור" שלעיל.

ואישור על טבילה. האפשרות לאתר את תעודת ההמרה היא חיונית עבור המתגייר ועבור צאצאיו למען הוכחת יהדותם בעת הצורך.

1. כאמור, לפני שהוקם מערך הגיור הממלכתי, עסקו כלל בתי הדין הרבניים וחלק מרבני הערים בגיור והצטברו אצלם מסמכי הגיור. התברר כי חלק מהתיקים שנוהלו בבתי הדין הרבניים הופקדו בגנון המדינה; חלקם (החל בשנת 1996) אוחסנו על גבי מיקרופילם בהנהלת בתי הדין הרבניים; וחלקם נותרו בארכיבי בתי הדין (למשל, בבית הדין הרבני בתל אביב). גם במכון הפרטי שסייע בגיורם של עולי אתיופיה נותרו מסמכי גיור והשבה ליהדות של כ-4,000 מעולי אתיופיה, מהשנים 1993-1996. מנהל המכון הפרטי פנה בשנים 2009 ו-2010 לאגף הגיור, בבקשה להעביר את המסמכים לגנון המדינה כדי שיישמרו כראוי וכדי שניתן יהיה לאתר את תעודות ההמרה. המנהל גם מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012, כי יותר משנה לפני כן התקיים ביקור של נציג גנון המדינה במכון, אולם הנושא לא הגיע לכלל מימוש. עד מועד סיום הביקורת נותרו המסמכים במכון.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי עובדי האגף מטפלים בנושא קבלת המיקרופילם מהנהלת בתי הדין הרבניים ובהסבתם לקבצים דיגיטליים. עד סיום הטיפול במיקרופילם, מתגיירים המבקשים העתק מתעודת ההמרה שלהם מופנים לבתי הדין האזוריים לקבלתה. אשר לחומר השמור במכון הפרטי, הנושא נמצא בביור אצל גנון המדינה, מפני שהמכון דורש להשאיר ברשותו העתק של כל המסמכים טרם העברתם.

2. גם במועד הביקורת הגיורים מתבצעים בכמה גופים ציבוריים, ומסמכי הגיור נשמרים אצלם: מרבית המתגיירים מקבלים תעודות המרה באמצעות אגף הגיור; כמה מאות מתגיירים בשנה עוברים גיורים בצה"ל, והוא מנפיק תעודות המרה; גם בתי הדין הרבניים מגיירים כמה עשרות אנשים בשנה³³, ובמקרים אלה אגף הגיור הוא המנפיק למתגיירים את תעודת ההמרה.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשל הביזור בעריכת הגיורים הממלכתיים המוכרים, ובשל העובדה שהמידע בדבר כלל המתגיירים אינו מרוכז במקום אחד, מתעורר לעתים קושי רב באיתור תעודות ההמרה. לא אחת נדרש אגף הגיור לסייע למועמדים לנישואין לאתר בתוך זמן קצר את תעודות ההמרה של הוריהם או של סביהם, ולעתים הוא נתקל בקושי ממשי לאתרן. יתרה מכך, בעתיד עלול להיווצר מצב שבו מתגיירים שלא התגיירו באמצעות אגף הגיור, או צאצאיהם, לא ידעו להצביע על הגורם שבאמצעותו נערך הגיור, דבר שיקשה מאוד על איתור מסמכי הגיור ועל הוכחת יהדותם.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי במשך עשור לא טופל נושא הארכיונים שבהם נשמרו תעודות ההמרה, אך בשנתיים האחרונות הנושא נמצא בסדר עדיפויות גבוה. תכנית העבודה של שנת 2013 תתמקד באיתור ובמיפוי של כל תעודות ההמרה בארץ ובהיערכות לקראת קבלת מסמכי הגיור להפקדה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אגף הגיור, בסיוע גַּזְז המדינה, להשלים את המהלך שהחל בו - איתור, סריקה וריכוז ממוחשב של מסמכי הגיור שהונפקו בארץ על ידי כלל מוסדות המדינה, רבני הערים וארגונים אחרים - כדי לאפשר נגישות מלאה לתעודות ההמרה. כמו כן, על אגף הגיור לקבוע סדרי עבודה שיאפשרו לכלל הגורמים העוסקים בגיור לעדכן אותו באופן שוטף ושיטתי בדבר כל הגיורים שהם מבצעים, ובכלל זה להעביר אליו העתקים של מסמכי הגיור.

33 בשנת 2009 - כ-65 מתגיירים; בשנת 2010 - כ-80 מתגיירים; ובשנת 2011 - כ-30 מתגיירים.

עדכון סעיפי הדת והלאום של המתגיירים במרשם האוכלוסין

לפי סעיף 15 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק מרשם האוכלוסין), על הרשות הנוגעת בדבר למסור לפקיד רישום, בתוך 14 ימים מהמרת הדת, העתק של המסמך המעיד עליה, בצירוף פרטים שיפורטו בתקנות. בנוהל "שינוי/המרה של הדת והלאום של תושב/אזרח" שקבע משרד הפנים³⁴, נקבע כי נדרשת נוכחות אישית ובקשה בכתב של המבקש לשינויים (נוסף על מסמכים אחרים, ובהם אסמכתאות להמרת הדת).

כאמור, בתום הליך הגיור מנפיק אגף הגיור חמישה העתקים מכל תעודת המרה: שני העתקים למתגייר; אחד נשאר בתיק הגיור שבאגף; אחד בארכיון התעודות; ואחד נשלח אל רשות האוכלוסין.

במרץ 2012 טען מנהל אגף הגיור כי מתגייר שקיבל תעודת המרה אך לא פנה בעצמו לרשות האוכלוסין בבקשה לשינוי רישומו כיהודי - נותר רשום במרשם האוכלוסין כחסר דת, או בדתו ובלאומו הקודמים. לדבריו, רבים מהמתגיירים אינם מודעים לחשיבות שבעדכון רשות האוכלוסין על מעמדם החדש, ולכן לא פנו לעשות כן, אף שהמכונים ואגף הגיור עצמו המליצו להם להסדיר זאת.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה מנובמבר 2012 כי תעודת ההמרה של אזרחים ישראלים ותושבי קבע מעודכנות באופן שוטף ואין צורך שהמתגייר יגיע ללשכה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף הגיור כי עליו לברר עם רשות האוכלוסין את נושא עדכון המידע במרשם האוכלוסין, כדי למנוע מהמתגיירים להתייצב לשווא בלשכות רשות האוכלוסין לצורך עדכון פרטיהם. על רשות האוכלוסין לעדכן את הנוהל העוסק בשינוי פרטי הדת והלאום ולהתאימו להליך המתבצע הלכה למעשה.

הכנה לגיור באמצעות למידה מרחוק

1. ועדת חלפון סברה כי אחד החסמים להליך הגיור הוא הצורך ללמוד לימודי יהדות בכיתה, במשך כ-400 שעות לימוד. הלימודים נערכים בדרך כלל פעמיים בשבוע, בשעות הערב. מתגיירים שהם בעלי משפחות או מתגיירים שאין בקרבת מקום מגוריהם כיתה פעילה, מתקשים לעתים להשתתף בלימודים באופן סדיר. מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה³⁵ אף הוא כי אחד החסמים המונעים מהעולים הלא יהודים להתחיל או להשלים הליך גיור, הוא שעות הלימוד הרבות במכונני הגיור. גם ד"ר אשר כהן, חוקר בתחומי הגיור וההתבוללות, ציין³⁶ כי אם לימודי הגיור, כולם או מקצתם, ייעשו במתכונת של למידה מרחוק, הדבר עשוי להקל על המתגיירים. כך הם לא ייאלצו להגיע לכיתות בשעות מוגדרות ולהתאים את עצמם לתכנית לימודים קבועה ונוקשה. הדבר עשוי לאפשר לרבים מהם להתגבר על מכשול הלימודים לקראת גיור.

בתכנית הרב-שנתית שגיבשה ועדת חלפון לאגף הגיור באוקטובר 2008, נקבע כי יש להכין תכנית ללמידה מרחוק בשיטות מקובלות - אינטרנט ומידע מודפס. בשלב הראשון תופעל התכנית בכמה מוקדים במתכונת ניסוי, ובהמשך תורחב על בסיס הצלחתה.

34 הנוהל עודכן באוגוסט 2005.

35 במסמך מיום 22.1.08 בנושא "קשיים בתהליך הגיור בישראל ודרכי התמודדות מוצעות".

36 ראו אשר כהן, יהודים לא-יהודים: זהות יהודית ישראלית ואתגר הרחבת הלאום היהודי, ירושלים ורמת גן: מכון שלום הרטמן, אוניברסיטת בר-אילן וכתר ספרים, 2006.

ביואר 2010 כתב מנהל אגף הגיור למנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי אחד מכיווני העשייה המרכזיים שלו הוא פיתוח תכניות למידה מרחוק. ואולם, רק בשנת 2012 הציע אגף הגיור למל"י לבחון תכנית כזו. מל"י החל בבחינת הנושא, וקיבל הצעות מפורטות מגורמי מקצוע להפעלת ניסוי חלוץ להקמת כיתות וירטואליות ללמידה מרחוק. תוצאות הבדיקה הוצגו לאגף הגיור ביולי 2012.

נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, טרם הסתיימו הבדיקות וההכנות הנדרשות למימוש התכנית להקמת כיתות ללמידה מרחוק, וממילא טרם הוחל ביישומה.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי הסיבה לעיכוב בקידום הנושא היא תקציבית, וכי בהצעת התקציב לשנים 2010-2011 ביקש האגף כי יוקצה תקציב להכנת תכנים מקוונים ללמידה מרחוק.

2. שיטה נוספת ללימודים מופעלת במסלול של "ליווי אישי" למתגייר, שלא במסגרת כיתת לימוד. הליווי האישי נועד לקהל יעד מוגדר של מתגיירים, כמו דוברי שפות מיוחדות ומתגיירים שעובדים בשעות הערב ואינם יכולים להגיע לכיתות הלימוד. הועלה כי בשנת 2011 למדו במסלול הליווי האישי של אחד המכונים המפעיל שיטה זו כ-100 מתגיירים, ובשנת 2012 רשומים כ-150 מתגיירים במסלול זה. על פי מבחני התמיכה שפרסם האגף לשנת 2012, הוא ביטל את התמיכה שניתנה בעבר לשיטת לימוד זו.

אגף הגיור הסביר שהסיבה העיקרית להפסקת התמיכה במסלול הליווי האישי היא חוסר היכולת לפקח עליו, כיוון שמדובר בשיעורים פרטיים שאינם ניתנים בזמנים קבועים ובמקומות קבועים, אלא במסגרת אישית בין המורה למתגייר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף הגיור לבחון את הצורך במסלולים חלופיים למתגיירים שהמסגרת הכיתתית אינה מתאימה להם, לבדוק את יתרונותיה ואת חסרונותיה של כל אחת מהשיטות ולהחליט אם לפעול לקידומן כדי להגדיל את מספר המתגיירים. כל זאת מתוך שמירה על כללי המינהל התקין הכוללים בקרה ופיקוח נאותים.

העסקת מוהלים לשם השלמת הליכי הגיור

הליך "הטפת דם ברית", המיועד למתגיירים שכבר נימולו, מתבצע על ידי מוהלים מוסמכים. לפי נתוני אגף הגיור נערכות בכל שנה כ-2,000 הטפות דם. בשנת 2008 פרסם משרד ראש הממשלה מכרז לרכישת שירותי הטפת דם. תקופת ההתקשרות עם המוהל הזוכה החלה במאי 2009 והוארכה כמה פעמים, עד ינואר 2012.

הביקורת העלתה כמה ליקויים בפעולות שביצעה ועדת המכרזים של משרד ראש הממשלה לקידום רכישת שירותי המוהלים לביצוע הטפות דם, כמפורט להלן:

1. ההתקשרות עם המוהל הסתיימה ביוני 2011, ורק כעבור חודש נחתם הסכם להארכת ההתקשרות עמו עד סוף אותה שנה. באותו חודש המתינו עשרות מתגיירים למוהל לצורך סיום הליכי הגיור. ראש תחום הליך גיור באגף פנה בעניין זה ביוני 2011 לחברי ועדת המכרזים של משרד ראש הממשלה כדי לזרז את הארכת ההתקשרות, בנימוק שתסכולם של המתגיירים הממתנים למילה רב מאוד.

2. באפריל 2011 פרסם משרד ראש הממשלה מכרז חדש להעסקת מוהלים לביצוע הטפות דם. הליכי המכרז התארכו באופן בלתי סביר: המכרז פורסם תחילה באפריל 2011, ובשל תקלה טכנית

פורסם שנית באוגוסט 2011. תיבת המכרזים נפתחה בספטמבר 2011 ונמצאו בה ארבע הצעות. בחלוף כשנה ממועד פתיחת התיבה - אוגוסט 2012 - טרם הסתיימה בחינת כל ההצעות שהוגשו, ונחתם חוזה רק עם מוהל אחד, אף שהנחת העבודה של אגף הגיור הייתה שייבחרו לפחות ארבעה מוהלים שייטנו שירות בכמה מוקדים ברחבי הארץ. בפועל, באגף הגיור עדיין מועסק מוהל אחד בלבד המספק שירות לכל המתגיירים ברחבי הארץ; לפי דברי מנהל אגף הגיור הוא "אינו עומד בלחץ".

3. במרבית המכרזים הממשלתיים המציע נדרש לצרף להצעתו ערבות בנקאית, שמטרתה להבטיח את רצינותו ושלא יחזור בו מהצעתו. בהתאם לתנאי המכרז, תוקף הערבות שהגישו המציעים היה עד נובמבר 2011. הועלה כי באוגוסט 2012 טרם התקבלה החלטה סופית במכרז, לפיכך הערבות הבנקאית לא הייתה בתוקף ולא היה אפשר להבטיח כי מי שייבחר במכרז לא יחזור בו מהצעתו.

4. מסמכי המכרז כללו דרישות מפורטות לגבי פוליסות הביטוח שהזוכה נדרש להמציא לאחר זכייתו. מאחר שנספח ביטוח האחוריות לנזק לצד ג' שהגיש המוהל שנבחר במכרז לא ענה על דרישות המכרז במועד חתימת החוזה, הוא החל לספק את שירותיו לאגף הגיור רק כחודש לאחר חתימת החוזה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטיפול של משרד ראש הממשלה במכרז לרכישת שירותי הטפת דם למתגיירים היה לקוי, ואף גרם עיכוב בסיום הליכי הגיור ועגמת נפש למתגיירים רבים. על משרד ראש הממשלה לבחון את הליקויים ולהפיק מהם את הלקחים הנדרשים, כדי למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד. כן עליו לפעול לאלתר לסיום בחינת ההצעות שהוגשו במכרז, שהליכיו החלו לפני יותר משנה.

מערכת המחשוב של אגף הגיור

בסיס נתונים ממוחשב הוא כלי ניהולי חשוב המאפשר לארגון לרכז ולנטר נתונים כדי להפיק מהמערכת מידע מדויק ואמין שישמש כלי ניהולי להשגת יעדי הארגון, לבקרה ולפיקוח. גם ועדת חלפון המליצה לבנות לאלתר מערכת מידע ממוחשבת מרכזית, אשר תשרת את הליך הגיור בכללותו - החל בקבלת נתונים על פניות טלפוניות לקבלת מידע על הליך הגיור, דרך פתיחת תיק הגיור של הפונה ועד להפקת תעודת ההמרה והרישום במרשם האוכלוסין. מערכת מידע כזו נועדה לאפשר בקרה ושליטה בכל שלבי התהליך, לצמצם את הנשירה, לפשט את ההליכים הביורוקרטיים ולהקל על המתגייר לעבור את התהליך בהצלחה.

ועדת חלפון דנה בפעילויות הנדרשות למניעת נשירה של מתגיירים בכל אחד משלבי הליך הגיור - הן לגבי מתגיירים שפנו לקבלת מידע אך לא המשיכו לשלב הלימודים, והן לגבי מתגיירים שסיימו את הלימודים אולם לא הופיעו בבית הדין, או שנכשלו בבית הדין בפעם הראשונה ולא חזרו אליו בשנית. מאגר מידע מלא ומעודכן, שיכלול את פרטיהם של כלל הפונים לגיור, חשוב לצורך איתור הנושרים מהליך הגיור. בתכנית העבודה של אגף הגיור לשנים 2011-2012 נכלל יעד של הגדלת מספר המתגיירים באמצעות פעולות לצמצום נשירת הלומדים.

לאגף הגיור יש מערכת ממוחשבת שהועברה אליו מהנהלת בתי הדין הרבניים, ומרוכזים בה נתונים שהזנו אליה משנת 1996. נתניהם של המתגיירים מוזנים למערכת המחשוב באמצעות המחוזות; ובעיקר מוזנים לתוכה פרטיהם האישיים של המתגיירים ומידע נחוץ על כל שלב שהם עוברים בתהליך הגיור - משלב פתיחת התיק, התייצבות בפני בית הדין, מילה, טבילה ועד להנפקת תעודת ההמרה.

התברר כי אין אחידות בין המחוזות בהזנת הנתונים למערכת הממוחשבת, ועל כן הנתונים שבידי אגף הגיור אינם שלמים. במצב כזה המערכת אינה יכולה לשמש כלי עבודה אמין בידי האגף. לדוגמה: על פי נתוני המערכת לשנת 2010 למדו בכל המכונים 651 תלמידים ו-389 מהם התגיירו; אולם באותה שנה הנפיקה המערכת כ-3,700 תעודות המרה. ניתוח הנתונים שהוזנו על ידי המחוזות העלה כי ברשימותיהם נכללו 22 מכוני גיור שלא היו מוכרים כלל לאגף הגיור.

מאחר שהנתונים המצויים במערכת הממוחשבת הם חלקיים, אין למנהל האגף כלי ניהולי משמעותי לפיקוח ולבקרה על הליך הגיור, להפקת דוחות בכל רגע נתון ולאיתור מועמדים שפנו לקבל מידע על הליך הגיור אך לא המשיכו בו.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי לנוכח חולשותיה של מערכת המחשוב הקיימת, הוחלט כבר לפני שנים מספר להקים מערכת מחשוב חדשה. בשנתיים האחרונות אגף הגיור עוסק בפיתוח מערכת מחשוב שעתידיה לפתור את כל הבעיות שהועלו בביקורת, וכן לספק את כל המידע החסר לצורך ניהול יעיל. הוא הוסיף כי נתוני האגף נשמרים במערכות מחשוב שונות, וכי האגף פועל לאגם את כל המידע במערכת המחשוב החדשה.

על אגף הגיור להאיץ את הקמת מערכת המחשוב החדשה ולהתארגן לקראת הנחיית המחוזות לגבי אופן איסוף הנתונים והזנתם, כיוון שהם משמשים מקור מידע של האגף. מערכת מחשוב טובה צריכה לספק לאגף הגיור ולכל הגורמים השותפים להליך הגיור את המידע הנחוץ להם; כלי זה ישפר את השירות הניתן לפונים להתגיייר ולמתגייירים עצמם.

ועדת החריגים

קבלת אזרחות ישראלית מקנה הטבות של ממש במדינת ישראל. לפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952, יש כמה מקורות לרכישת אזרחות ישראלית: מכוח חוק השבות, ישיבה בישראל, לידה, אימוץ, התאזרחות והענקה על ידי שר הפנים.

בהתאם לכללי הדיון הוקמה באגף הגיור ועדת חריגים, שתפקידה לדון בבקשות לגיור של נתין זר ולאשר לו לפתוח בהליך גיור בנסיבות מיוחדות, שאינן מפורטות בכללים. נציג הרב הראשי מכהן כיו"ר ועדת החריגים, וחברים בה גם נציג הלשכה המשפטית של משרד הפנים ונציג הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה. הוועדה בוחנת את הבקשות הן מההיבטים ההלכתיים והן מההיבטים האזרחיים.

בית המשפט העליון³⁷ קבע כי שירותי גיור אינם מסוג השירותים שקיים הכרח לספקם לכל אדם. במקרים אחרים קבע בית המשפט העליון³⁸ כי במסגרת בחינת בקשה של זר למעמד בישראל מכוח חוק השבות, רשאית המדינה לבדוק גם את כנות כוונותיו להתגיייר. זאת כדי להבטיח כי פעולת הגיור תיעשה מתוך רצון אמיתי להצטרף לעם היהודי, על כל המשמעויות הכרוכות בכך, ולא ממניעים תועלתיים - שעיקרם הרצון לרכוש מעמד אזרחי בהליך קצר יחסית, כדי לקבל מעמד חדש

37 בג"ץ 552/04 אירנה גוזמן נ' מדינת ישראל (תקדין 2005).

38 בג"ץ 5070/95 נעמ"ת נ' שר הפנים, פ"ד נו(2) 721 (2002); בג"ץ 2597/99 תאס רודריגו טושביים נ' שר הפנים ואח' (תקדין 2004).

במדינה וטובות הנאה כלכליות המוענקות לבעל מעמד של שבות. ועדת החריגים בודקת אם יש עדות לחוסר כנות מצד הנתין הזר להצטרף לעם היהודי, ואם יש חשש שהוא מבקש להשתמש בהליך הגיור ככלי לקבלת אזרחות ישראלית.

נתין זר שבקשתו לגיור מאושרת על ידי ועדת החריגים, יכול לפנות לרשות האוכלוסין בבקשה להסדיר את שהייתו בישראל כדין בזמן לימודיו לקראת הגיור. עם סיום הלימודים, עניינו של הנתין הזר נידון בשנית בוועדת החריגים, וכן נבחנים מעמדו האזרחי הנוכחי והתהליך הדתי שעבר במהלך לימודיו. לאחר קבלת אישור ועדת החריגים הוא מופנה לבית הדין.

הועלה כי בשנת 2008 הגישו 378 נתינים זרים בקשות לפתוח בהליך גיור; בשנת 2009 - 443; בשנת 2010 - 337; ובשנת 2011 - 383.

קביעת נוהל לעבודתה של ועדת החריגים

בשנת 2007 ערכה נש"ם ביקורת באגף הגיור, ובין השאר בדקה את אופן תפקודה של ועדת החריגים; באפריל 2008 פרסמה דוח על ממצאיה. הביקורת של נש"ם העלתה כי בשנים 2003-2007 הוגשו לוועדת החריגים 542 בקשות לפתיחת הליך גיור של נתינים זרים (להלן - בקשות לגיור), 239 מהן לא הובאו לדיון בוועדה. עוד הועלה בדוח כי ברוב המקרים חלפו יותר משנתיים ממועד הגשת הבקשה לגיור ועד הפניית המבקשים ללימודים, ובמיעוט המקרים הושלם ההליך בתוך שנתיים.

גם לאחר פרסום דוח נש"ם הצטברו תלונות רבות על תפקודה של ועדת החריגים במישורים שונים: התכנסויות מעטות שגרמו להצטברות בקשות רבות לגיור ולעיכוב ניכר בטיפול בהן. כך, למשל, במרץ 2011 היו תלויות ועומדות 327 בקשות, שטרם התקבלה בהן החלטת ועדת החריגים; פרוטוקולים שנחתמו באיחור ניכר; וטענות בדבר פסילה לא מוצדקת של בקשות לגיור. גם נציגי אגף הגיור ומשרד הפנים הצביעו בפני משרד המשפטים, בישיבה משותפת מאפריל 2011, על קשיים בהתנהלות ועדת החריגים, הנובעים מסיבות מהותיות וטכניות.

בעקבות התלונות על תפקודה של ועדת החריגים התקיימו כמה ישיבות בנושא, חלקן בהשתתפות הרב הראשי, שר הפנים ושר המשפטים. באותן ישיבות וכפי שעולה ממכתבו של שר הפנים אל הרב הראשי מפברואר 2011, סוכם על תנאי הסף לפתיחה בהליך גיור של נתין זר, כדי ליעיל את עבודת הוועדה וכדי למנוע עיכובים בטיפול בבקשות של נתינים זרים. בעקבות ההחלטות שהתקבלו בישיבות האמורות, קבעה ועדת החריגים במאי 2011 נוהל לעבודתה (להלן - הנוהל), שבו הוגדרו, בין היתר, סוגי מעמדות אזרחיים הפוסלים על הסף נתינים זרים מלהתגייר³⁹ (להלן - תנאי סף).

בנוהל נקבע כי הבקשות לגיור יופנו לוועדת החריגים, והיא תמיין אותן על פי תנאי הסף. בקשות שאינן עומדות בתנאי הסף יידחו ולא יובאו לדיון. בקשות שעברו את תנאי הסף יובאו לדיון בפני תת-ועדה, שחבריה הם יו"ר ועדת החריגים ונציג משרד הפנים. תת-הוועדה מוסמכת לקבל או לדחות את הבקשה בהסכמה, והחלטה זו מייתרת את הדיון בוועדה בהרכבה המלא. רק במקרים של מחלוקת בין חבריה או במקרים חריגים אחרים - כגון מקרים שבהם תלויים ועומדים הליכים משפטיים, או במקרים שבהם מבקש הרב הראשי או מי מטעמו לדון בבקשה אף שלא עמדה בתנאי הסף - מגיע התיק לדיון בוועדת החריגים בהרכבה המלא.

39 1. שוהה בלתי חוקי; 2. מסתנן לישראל; 3. תושב האזור (יהודה, שומרון וחבל עזה); 4. זר במעמד 1/ב (עובדים זרים); 5. בעל מעמד ארעי מסוג א/5 פחות משנה.

קיים חשש כי בשל תנאי הסף שנקבעו נדחים גם נתינים זרים שאין להם מניעים זרים, וכל כוונתם היא להצטרף לעם היהודי או להינשא לבני זוגם היהודים אך ורק על פי ההלכה היהודית. כנות כוונתם של אלה להתגייר וההיבט האזרחי של בקשתם אינם נבחנים במסגרת תת-ועדת החריגים או במסגרת הוועדה עצמה, כיוון שבקשתם נדחית על הסף. להלן הפרטים:

בני זוג של אזרחים ישראלים: "ההליך המדורג" הוא כינוי להליך שעובר אזרח זר שאינו זכאי לאזרחות מכוח חוק השבות, והוא בן/בת זוג של אזרח/ית ישראלית. ההליך המדורג, שהוא תנאי לקבלת אזרחות ישראלית, בודק את יציבות הקשר בין בני הזוג, כמפורט להלן: במהלך בדיקת הבקשה, ובכפוף לשיקול הדעת של משרד הפנים, מתקבל רישיון ישיבה ועבודה (ב/1) - למשך חצי שנה לכל היותר אם בני הזוג נשואים. בחלוף פרק הזמן הזה ניתן רישיון לישיבה ארעית (א/5), המוארך מחדש בכל שנה למשך ארבע שנים. לאחר מכן ניתן להגיש בקשה לקבלת אזרחות או רישיון שהייה כתושב קבע. בן זוג שאינו נשוי נדרש לשהות במעמד (ב/1) במשך כשלוש שנים (במקום עד חצי שנה לזוג נשוי).

כאמור, בהתאם להחלטות שהתקבלו בדיונים שהתקיימו בין שר הפנים, שר המשפטים והרב הראשי, נקבע בנוהל כי בקשה לגיור של נתין זר הנמצא במעמד ארעי (א/5) פחות משנה, תידחה על הסף, וכי במקרים שבהם הרב הראשי או מי מטעמו מבקש לדון בבקשה אף שלא עמדה בתנאי הסף - ועדת החריגים בהרכבה המלא תדון בבקשה.

גופים שונים⁴⁰ קבלו על הוראה זו, וטענתם המרכזית הייתה כי מי שנפגע ממנה הם אזרחים זרים בני זוג של אזרחים ישראלים, השוהים בארץ כדין. זאת משום שדחיית הבקשה להתחיל בהליך גיור של בני זוג שהחלו בהליך המדורג ואינם מעוניינים להינשא בנישואין אזרחיים, מעכבת אותם מלהינשא כדת משה וישראל במשך חמש שנים לפחות⁴¹, עד סיום הליך הגיור. לטענת הגופים הללו, הוראה זו פוגעת דווקא בזוגות שכוונותיהם בכל הנוגע להליך הגיור הן כנות ביותר והם מעוניינים להינשא ולחיות כבני זוג אך ורק על פי ההלכה היהודית.

לטענת אגף הגיור, מספר הבקשות לגיור של עובדים זרים ושל מי שאינם בעלי אזרחות ישראלית נמצא בעלייה מתמדת. לדברי מנהל האגף, מבירור שערך עולה כי הסוגיה מורכבת ורגישה מאוד ובעלת היבטים שונים - משפטיים, הלכתיים וכאלה הנובעים ממדיניות של משרד הפנים.

עמדת משרד המשפטים היא כדלקמן: לנתין זר לא עומדת שום זכות קנויה או אחרת לפתוח בהליכי גיור ממלכתיים בישראל, וגם אישור לבני זוג של ישראלים הנמצאים בהליך מדורג צריך להינתן לאחר בחינה מדוקדקת של הנסיבות ובמקרים מיוחדים בלבד, כפי שנקבע בכללי הדיון. לטענת משרד המשפטים, במקרים אלה יש לבחון את אמיתות הקשר ואת הנסיבות שקדמו לתחילת ההליך המדורג (למשל אם הנתין הזר היה שוהה בלתי חוקי או עובד זר). עמדה זו מבוססת על החשש שהגיור ישמש אמצעי לקבלת אזרחות ישראלית במסלול מקוצר.

40 ראו גם בדיון הוועדה לביקורת המדינה מדצמבר 2011; בדוחות הגיור שפרסם מכון עתים בשנים האחרונות; במאמרו של הרב ישראל רוזן, "ואוהב גר, 15 שנות גיור ממלכתי מזווית אישית וציבורית", התשע"א (www.zomet.org.il). הרב רוזן הוא מייסד מינהל הגיור הממלכתי ודיין גיור לשעבר.

41 הם נדרשים לשהות שלוש שנים במעמד ב/1 (לעומת חצי שנה למי שנישא אזרחית), שנה באשרת א/5 ועוד שנה של לימודים במסגרת הליך הגיור.

תנאי הסף נקבעו כאמור על ידי ועדת החריגים וסוכמו בנוהל - על דעת שר הפנים, שר המשפטים והרב הראשי - בהתאם למדיניות ההגירה של מדינת ישראל. נוכח זאת בחר מבקר המדינה שלא לחוות דעתו על הקביעות המהותיות בנוהל. עם זאת, הוא מוצא לנכון להביא לידיעת הגורמים האמורים את הטענות שלפיהן התנאי הקובע כי לא תידון בקשה לגיור של נתין זר הנמצא במעמד ארעי (5/א) פחות משנה, פוגע בעיקר בכני זוג של אזרחי ישראל, ובפרט באלה שמבקשים להינשא אך ורק על פי ההלכה היהודית. זאת כדי שיוכלו לשוב ולשקול אם יש מקום לערוך שינויים במגבלה האמורה.

בעלי אשרת תייר או אשרת סטודנט: הביקורת העלתה מקרים של נתינים זרים בעלי אשרת תייר או אשרת סטודנט, שבקשותיהם לפתוח בהליך גיור נדחו על הסף, אף שהם לכאורה עומדים בתנאי הסף של ועדת החריגים. הם נפסלו מפני שהם בני זוג של ישראלים, וככאלה הם זכאים להגיש בקשה לקבל אשרת שהייה במעמד ארעי (מסוג 5/א).

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם ועדת החריגים סבורה כי יש צורך בתנאים או כסייגים נוספים על אלו שנקבעו בנוהל, עליה לפנות אל הגורמים שהחליטו על תנאי הסף ולבקשם להנחות אותה בנושא בהקדם. מכל מקום, עליה לפעול לעיגון בכתובים של כלל התנאים שלפיהם היא פועלת.

האפשרות להופיע בפני ועדת החריגים ולערער על החלטותיה

1. לפי הנוהל, בקשתו של נתין זר שיו"ר ועדת החריגים החליט שהוא אינו עומד בתנאי הסף, נדחית בלי שמאן שהוא מאגף הגיור או מוועדת החריגים נפגש איתו כדי להתרשם ממנו. לנתין הזר אף אין אפשרות לערער על החלטת ועדת החריגים. רק אם יש בידיו נימוקים או עובדות חדשות שקודם לא היו בידי הוועדה, ניתנת לו האפשרות לבקש עיון מחודש בבקשתו, באותו הרכב שדחה אותה. יצוין כי ככל אדם, לנתין זר יש זכות מוקנית לעתור לבג"ץ.

2. לנתין זר שעמד בתנאי הסף יש הזדמנות לשטוח את בקשתו רק בפני רכו המחוז: אחרי שרכז המחוז נפגש איתו והתרשם מכנות כוונותיו להתגייר, הוא מעביר את הבקשה לוועדת החריגים, בצירוף התרשמותו הכתובה. יוצא אפוא שוועדת החריגים מחליטה אם לאשר לנתין הזר להתחיל בהליך הגיור גם על סמך התרשמותו של הרכז.

במהלך כ-50 ישיבות של ועדת החריגים שהתקיימו משנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת, הופיעו רכזי המחוז בפני הוועדה כדי להציג בפניה את התרשמותם מהמועמדים פעמים ספורות בלבד, זאת כדי שלא לעכב את עבודתם השוטפת של הרכזים. ואולם, לדברי יו"ר הוועדה, בעת הצורך היא יוצרת קשר טלפוני עם הרכז.

3. בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שהתקיימו בדצמבר 2007 ובדצמבר 2011, הופיעו מועמדים שבקשתם להתחיל בהליך הגיור נדחתה על ידי ועדת החריגים. הם קבלו על כך שלא ניתנה להם הזדמנות להופיע ישירות בפני ועדת החריגים, כדי לשכנע בכנות כוונותיהם. עוד נטען בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה שאין ערכאת ערעור על החלטת ועדת החריגים. טענה זו הועלתה עוד ב-2007 בפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, על ידי שלושה דיני גיור. כמו כן, בדוח נש"ם, שהתייחס לאפשרות של פנייה חוזרת לוועדת החריגים במקרים מיוחדים, הומלץ על הקמת מנגנון ערעור במקום הפנייה החוזרת לוועדה בנימוק ש"פניה מחודשת לאותה ועדה... אינה תחליף ראוי לערעור". יצוין כי גם במהלך הדיונים שהתקיימו בין אגף הגיור, משרד המשפטים ומשרד הפנים בשנים 2010-2011 לקראת קביעת הנוהל, הציע אגף הגיור לצרף לפגישה בין המועמד לרכז המחוז גם דיין גיור, כדי שניתן יהיה לגבש עמדה לא בדעת יחיד; עוד הציע האגף כי

לנתינים זרים שבקשתם נדחתה על ידי ועדת החריגים תינתן זכות ערעור בפני דייני בית הדין לגיור, אולם הצעות אלה לא התקבלו.

בתשובותיהם של משרד המשפטים ורשות האוכלוסין נטען שהופעתו של המבקש בפני רכו המחוז, המאפשרת לרכו להתרשם ממנו באופן בלתי אמצעי, והעובדה שהמבקש אף רשאי לשטוח את טענותיו בכתב בפני ועדת החריגים בשלב הגשת הבקשה - מייתרות את הצורך לשימוע בעל פה בפני ועדת החריגים. משרד המשפטים הוסיף בתשובתו כי מדובר בוועדת חריגים לנתינים זרים שאין להם זכות קנויה לקבל רשיון ישיבה בישראל, ומכיוון שוועדת החריגים היא גוף מינהלי ולא שיפוטי, ניתן לעתור כנגד החלטותיה לבית המשפט לעניינים מינהליים המוסמך לכך.

העובדה שלנתין זר אין אפשרות לערער על החלטות ועדת החריגים עלולה להביא למצבים שבהם נדחים על ידיה נתינים זרים שרצונם להצטרף לעם היהודי אמיתי ושאינן מניעה אזרחית לאשר את בקשתם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהגורמים המוסמכים ישקלו בשנית כיצד ניתן למנוע מצבים אלה.

היבטים מינהליים בעבודת ועדת החריגים

1. קביעת הוראות מעבר בנוהל: הנוהל קובע תנאי סף להגשת בקשה לגיור של נתין זר, והוא נכנס לתוקף במאי 2011.

הביקורת העלתה כי אף שבמועד קביעת הנוהל המתינו מאות בקשות להחלטת ועדת החריגים, ועל אף השלכות הנוהל על אותן בקשות, לא נקבעו בו הוראות מעבר וכי חלק מהוראות הנוהל הוחלו על הבקשות האמורות בדיעבד. להלן דוגמה: בישיבה שהתקיימה בוועדה לענייני ביקורת המדינה בדצמבר 2011, טענה אחת המשתתפות כי הגישה בקשה לפתיחת הליך גיור בשנת 2006 בהיותה במעמד סטודנט (א/2); הטיפול בבקשה התארך, ובינתיים, באמצע שנת 2010 היא נישאה בנישואין אזרחיים לאזרח ישראלי. לאחר שינוי הנוהל בקשתה לגיור אינה עומדת בתנאי הסף - שכן לא שהתה במעמד א/5 במשך שנה.

נמצא כי רק בינואר 2012 כתבה רכזת ועדת החריגים, על דעת יו"ר הוועדה והיועץ המשפטי של אגף הגיור, לרכזי המחוזות ולעובדי אגף הגיור כי תנאי הסף של שהות במעמד ארעי (א/5) במשך שנה לא יחול על בקשות ישנות שהדיון בהן טרם התקיים, אך יתר תנאי הסף יוחלו עליהן.

אגף הגיור מסר בתשובתו כי כאמור הנושא תוקן בינואר 2012, וכי ימשיך ליתן דעתו למקרים כגון אלה בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת החריגים כי אם ייקבעו בעתיד נהלים חדשים העלולים להשליך על פניות המוגשות זה מכבר על שולחנה, עליה להקפיד לקבוע הוראות מעבר מסודרות שיובאו לידיעת כלל המבקשים והעובדים הנוגעים בדבר וימנעו אי-ודאות.

2. פרסום הנהלים בקרב הציבור: לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". הנימוקים העיקריים לפרסום ההנחיות בציבור הם: מתן האפשרות לפונה לתכנן את צעדיו ולצפות את פעולות הרשות הציבורית; להבטיח שלא יופעלו שיקול דעת אקראי, אפליה או שרירות; להבטיח את ייעול פעולת המינהל הציבורי ואת החיסכון

בזמן ובמשאבים המוקדשים לטיפול בפניות חסרות תוחלת⁴². לפי סעיף 12 לחוק חופש המידע, הוראות החוק יחולו גם על מבקש מידע שאינו אזרח ישראלי או תושב, לגבי מידע בדבר זכויותיו בישראל.

נמצא כי עד פברואר 2012 היה באתר האינטרנט של אגף הגיור מידע רב על הליך הגיור של נתינים זרים, ובכלל זה נוהל עבודתה של ועדת החריגים כפי שגובש במאי 2011. בישיבה בפברואר 2012 הורה משרד המשפטים לאגף הגיור להסיר מאתר האינטרנט שלו את תנאי הסף שנקבעו לעבודת ועדת החריגים ולהפיץ את כללי הדיון, לרבות ההוראות לגבי הטיפול בבקשות לגיור של נתין זר. כן הורה לו להסיר מידע וטפסים ייעודיים לשימושם של נתינים זרים, וכן את רשימת המסמכים הנדרשים מהם לצורך הגשת בקשה לפתיחת הליך גיור⁴³. זאת כיוון ששרד המשפטים סבר שאגף הגיור הוקם כדי לשרת את אזרחי מדינת ישראל החפצים להתגייר ולא נתינים זרים, וכי מבנה אתר האינטרנט של אגף הגיור "הומין" נתינים זרים לפתוח בהליך גיור, דבר המנוגד להבנות בנושא ולעמדה העקרונית, שלפיה הליך הגיור לנתין זר הוא חריג שאינו מעיד על הכלל.

אגף הגיור פעל לפי הוראת משרד המשפטים והסיר מהאתר את המידע האמור, זאת על אף שהפרסום האמור באינטרנט אפשר לנתינים הזרים לקבל את המידע המדויק והרלוונטי באמצעות האתר, ובכך חסך עבודה מיותרת לעובדי האגף ומנע מהם טיפול בבקשות סרק. מזכירות מחוז המרכז של אגף הגיור, שאליה מתנקזות מרבית הבקשות לגיור של נתינים זרים, כתבה באפריל 2012 כי הופתעה לגלות שנעלמו מאתר האינטרנט של אגף הגיור כל הפרטים והמידע על אודות נתינים זרים. היא ציינה שהמחוז מְפנה אנשים בקביעות אל האתר כדי לשאוב ממנו את כל המידע, בעיקר בנושא תנאי הסף.

מהאמור עולה כי המידע בדבר נתינים זרים הוסר מאתר האינטרנט של אגף הגיור, וכך נוצר עומס עבודה מיותר על האגף. לדעת משרד מבקר המדינה פרסום המידע באינטרנט יבטיח גם את תקינות פעילותה של ועדת החריגים שהיא רשות ציבורית, יגביר את שקיפות פעולותיה וייעל את עבודתה.

3. קבלת מידע ממערכת המידע של רשות האוכלוסין: כאמור, לפי הנוהל ניתן לדחות על הסף בקשות לגיור של נתינים זרים שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו בו. כדי לבדוק את מעמד החוקי בישראל ואת האשרה שניתנה להם, הותקנה באגף הגיור ביולי 2011 מערכת נתונים ממוחשבת (להלן - מערכת אביבים), שהוקמה על ידי רשות האוכלוסין וכוללת נתונים ממאגרי המידע שלה.

נמצא כי המידע הנמצא במערכת אביבים אינו מלא ולא תמיד מעודכן. כך, למשל, חסר מועד לתחילת תוקף רישיון הישיבה בישראל; וחסרה היסטוריית רישיונות הישיבה בישראל. בעקבות זאת, בכמה מקרים דחתה ועדת החריגים על הסף וללא הצדקה בקשות לגיטימיות, או לחילופין דנה בבקשות שעל פי הנוהל צריך היה לדחותן על הסף: לדוגמה, בקשות של מבקשים להתגייר שעל פי המידע במערכת אביבים היו במעמד תייר אושרו על ידיה, והמבקשים להתגייר רואיינו אצל רכז המחוז; ענייניהם של המבקשים הובאו לדיון בתת-ועדת החריגים, ובמהלך הדיונים דיווחה נציגת משרד הפנים כי לפי המידע שברשותה, המבקשים אינם במעמד תייר אלא נמצאים בשלבים ראשונים של הליך מדורג להסדרת מעמדם כבני זוג של אזרחים ישראלים.

42 ראו עת"מ (ירושלים) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' משרד הפנים (2007).

43 הרשימה כוללת דרישות שונות, ובהן: הצגת תמצית רישום משרד הפנים; תעודת יושר מחו"ל מתורגמת ומאומתת על ידי נוטריון; קורות חיים בעברית.

בפברואר 2012 כתבה רכזת ועדת החריגים לרשות האוכלוסין כי מערכת אביבים אינה כוללת את מלוא המידע הנדרש. לפיכך היא נאלצת לפנות שוב ושוב אל נציגי מחלקת אשורות ברשות האוכלוסין, בניסיון לקבל מידע מהותי שיסייע בידיה להכריע בבקשות לגיור - דבר המעכב במידה רבה את העבודה השוטפת של ועדת החריגים. עד אוגוסט 2012 לא התקבל מענה למכתבה.

בתשובתה של רשות האוכלוסין צוין כי בעקבות פניית אגף הגיור, נבחנו כמה חלופות לשדרוג מערכת אביבים באופן שייתן מענה לבעיה שהועלתה.

4. מענה לפונים לוועדת החריגים: על פי הנוהל המסור ועדת החריגים את תשובתה לפונה עד שלושה חודשים מיום הגשת הבקשה.

בעקבות יישום הנוהל שופרו סדרי עבודתה של ועדת החריגים: מספר התיקים הממתינים להחלטתה צומצם, וזמני הטיפול קוצרו במידה רבה.

עם זאת, הביקורת מצאה כמה בקשות שהגיעו לדיון בוועדת החריגים אחרי שחלפו למעלה משלושה חודשים מיום שהוגשו, ולעתים אף למעלה משנה. הביקורת העלתה כי העיכוב חל בשלב שבין קיום הריאיון עם רכז המחוז (אחרי שנמצא שהבקשה עומדת בתנאי הסף) ועד העברת התיק לדיון בוועדת החריגים.

הביקורת גם העלתה כי ביוני 2012 פנתה עורכת דין בשם תשעת מרשיה לוועדת החריגים, וקבלה על כך שטרם התקבלו תשובות הוועדה לתשע הבקשות שהגישה כשנתיים קודם לכן. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, לא שלחה ועדת החריגים תשובה עניינית לעורכת הדין.

יו"ר ועדת החריגים מסר בתשובתו מנובמבר 2012, כי הוחלט שפניות של עורכי דין לוועדה יטופלו רק באמצעות היועץ המשפטי של אגף הגיור, וזאת לנוכח מורכבותן. במסגרת החלטה זו מקבלים הפונים אישור רשמי על קבלת פנייתם, והחומר מועבר לטיפול היועץ המשפטי של האגף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי למנוע צווארי בקבוק המכבידים על התנהלות התקינה של ועדת החריגים, וכדי למנוע התמשכות בלתי סבירה של טיפול בבקשות, על יו"ר הוועדה ועל מנהל אגף הגיור לאתר את הסיבות הגורמות לעיכוב ולטפל בהן; כמו כן, עליהם לוודא שהוועדה עומדת בנהלים ומשיבה לכלל הפונים אליה בפרק הזמן שנקבע, כלומר בתוך שלושה חודשים.

גיורים בבתי דין פרטיים

הגיור הממלכתי בישראל הוא הגיור האורתודוקסי-דתי הנערך בבתי הדין המיוחדים לגיור, והוא גם היחיד הזוכה להכרתן המלאה של כלל רשויות המדינה, הן לצורכי אזרחות והן לצורכי נישואין, קבורה ועוד. במדינת ישראל קיימים גם בתי דין אורתודוקסיים פרטיים שעוסקים בגיור, קצתם פועלים במגזר החרדי וקצתם פועלים בקרב הציונות הדתית - אך הם אינם חלק ממערך הגיור הממלכתי, ואינם מוכרים על ידי רשויות המדינה (להלן - בתי דין פרטיים). בתי הדין הפרטיים מגיירים באופן פרטי, תמורת תשלום של עד כ-1,500 ש"ח עבור הגיור, והם משמשים פתרון בעיקר למי שמעוניין שהגיור שלו יוכר בקרב העדה החרדית, או לנתינים זרים שבקשתם לגיור ממלכתי נדחתה כיוון שלא עמדו בתנאי הסף (ראו לעיל בפרק "ועדת החריגים").

למשרד מבקר המדינה הגיעו כמה תלונות של נתינים זרים שהם בני זוג של אזרחים ישראלים, שלטענתם נאלצו לפנות לבתי דין פרטיים - אחרי שנדחו על ידי ועדת החריגים בנימוק שהם שוהים בארץ במעמד ארעי (אשרה מסוג א/5) פחות משנה.

1. בשנת 2011 הוגשו לבג"ץ 13 עתירות⁴⁴ כנגד משרד הפנים ומערך הגיור, שעניינן, בין היתר, ההכרה בגיור שנעשה בישראל במסגרת בתי הדין האורתודוקסיים הפרטיים שאינם כלולים במסגרת מערך הגיור הממלכתי.

נכון למועד סיום הביקורת, העתירות האמורות תלויות ועומדות; ניתן בהן צו על תנאי ארעי האוסר על הרחקתם של העותרים מן הארץ, והן נקבעו לדיון במרץ 2013 בפני הרכב מורחב של שבעה שופטי בג"ץ.

2. על פי נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה מהנהלת בתי הדין הרבניים, מינואר 2009 ועד יוני 2012 נידונו בבתי הדין הרבניים כ-400 תיקים של אישור גיורים, שחלקם נעשו בחו"ל וחלקם נעשו בבתי דין פרטיים בארץ.

(א) ביולי 2011 פרסם הרב הראשי בקרב כל בתי הדין הרבניים הנחיה ולפיה אם הוגשה לבית דין רבני בקשה לאישור הליך גיור שלא בחסות ממלכתית, לא ידון בה בית הדין ואף לא ייפתח תיק במזכירות בית הדין; הבקשה תועבר באמצעות מנהל בתי הדין הרבניים אל הרב הראשי - והוא שיחליט בדבר תוקפו של הליך הגיור.

במאי וביוני 2012 פרסם מנהל בתי הדין הרבניים הנחיות בעניין בקשות לאישור גיור שנעשה שלא בחסות ממלכתית, ולפיהן על אזרח שהתגייר באופן הזה לפתוח תיק בבית הדין, לשלם אגרה, ולאחר מכן תיקו יועבר לבחינתו של מנהל בתי הדין הרבניים אשר יחליט על אופן הטיפול בו.

מהאמור לעיל עולה שהנחיות מנהל בתי הדין הרבניים בדבר אישור הליך גיור שלא נערך במסגרת מערך הגיור הממלכתי, אינן עולות בקנה אחד עם הנחיית הרב הראשי.

מנהל בתי הדין הרבניים אישר בתשובתו למבקר המדינה כי ההנחיות השונות לא תואמו, וכי לפיכך שורר בלבול רב בהבנת הנושא בקרב עובדי בתי הדין. לדבריו, הנהלת בתי הדין הרבניים החלה לנסח הנחיות ברורות בעניין זה לדיינים ולמזכירות בתי הדין הרבניים.

(ב) הביקורת העלתה כי מיולי 2011, מועד פרסום ההנחיה של הרב הראשי, ועד יוני 2012 נפתחו בבתי הדין הרבניים 44 תיקים לאישור גיורים שנערכו בבתי דין פרטיים בארץ, וזאת בניגוד להנחיית הרב הראשי. 35 מהם הועברו לבחינתו ולהחלטתו של הרב הראשי, ואילו תשעה מהם לא הועברו אליו, ובית דין רבני אף אישר את הגיור. להלן דוגמאות:

(1) נתינה זרה התגיירה בבית דין פרטי בדצמבר 2011. מפרוטוקול הדיון בבית הדין הרבני עולה כי היא שוהה בלתי חוקית בארץ יותר מ-15 שנים. למרות זאת, כשלושה שבועות לאחר הגיור בבית הדין הפרטי אישר בית הדין הרבני את הגיור בלי שהעביר את המקרה להכרעתו של הרב הראשי כנדרש.

(2) נתין זר התגייר בבית הדין האמור באוגוסט 2011, ויום לאחר מכן אושר גיורו על ידי בית דין רבני בלי שהמקרה הועבר קודם להכרעתו של הרב הראשי כנדרש. לפי פרוטוקול הדיון, במאי 2011 קיבל הנתין אישור שהייה ארעי בארץ (א/5). יצוין כי לפי נוהל ועדת החריגים, כדי לעבור את תנאי

44 לדוגמה בג"ץ 4536/11 פאטימה גרסיאלה אורוסקי נ' משרד הפנים; בג"ץ 4532/11 סרגיו אנטוניו אנגריטה (יעקב) נ' משרד הפנים (העתירות עדיין תלויות ועומדות).

הסף להגשת בקשה לוועדה על הנתין הזר לשהות במעמד זה לפחות כשנה, כלומר רק במאי 2012 הוא היה רשאי להגיש בקשה לוועדה. מברור בוועדת החריגים עולה כי הנתין פנה אליה באוקטובר 2011, ונדחה על הסף.

הנחיית הרב הראשי נועדה ליצור סדר ואחידות בתהליך ההכרה בגיור לא ממלכתי, ולפיכך על הנהלת בתי הדין הרבניים להתאים את הנחיותיה ופעילותה להנחיות הרב הראשי ולוודא שהנחיות בעניין זה יבוצעו במלואן.

גיור קטינים מאומצים

לפי סעיף 5 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, "אין מאמץ אלא בן דתו של המאומץ". הגם שישנה אפשרות להקדים את האימוץ לפני תהליך הגיור, בפועל מחייבים את ההורים המאמצים לבצע את הגיור כחלק מהליך האימוץ. הורים רשאים לבחור גם בגיור פרטי אורתודוקסי או בגיור פרומי או קונסרבטיבי, אולם גיור זה אינו מוכר באופן מלא על ידי כלל רשויות המדינה.

לגיור אורתודוקסי של קטין מאומץ יכולות להיות סיבות שונות וביניהן: ההורים מייחסים חשיבות לכך שילדם יגדל בזהות ובתרבות יהודיות; ההורים מייחסים חשיבות לקליטתו של ילדם במרחב הציבורי בישראל, ובכלל זה מבקשים להבטיח שיוכל להינשא בעתיד כדת משה וישראל.

גיור קטינים מאומצים נערך בבית דין מיוחד שהוסמך לדון בגיור קטינים מכל רחבי הארץ, והוא אורך בדרך כלל כשלושה חודשים. עד יוני 2012 היה מקום מושבו של בית הדין המיוחד לקטינים בדרום הארץ, ומאותו חודש הועברה פעילותו לירושלים. הליך הגיור כולל, בשלב הראשון, מילוי שאלון וקבלת הסבר מאב בית הדין על מהות הגיור ועל הדרישות מההורים, הכוללות, בין היתר, שמירת שבת, הקפדה על כשרות המזון ומתן חינוך דתי לילד החל בגיל הגן. ההורים מעלים על הכתב את התייחסותם לתהליך ולדרישות האמורות. בשלב השני נפגשים ההורים עם ההרכב המלא של בית הדין, כדי שהדיינים יתרשמו מרצינות כוונותיהם של ההורים לבצע את הנדרש מהם. לאחר המפגשים עם בית הדין, הילדים שנדרשים לכך עוברים ברית מילה אצל רופאים שנבחרו במכרז, ולבסוף נערכת טבילה במקווה טהרה - לילדים ולילדות. בסיום ההליך מנפיק אגף הגיור תעודת המרה לקטין.

לאגף הגיור יש כאמור מערכת ממוחשבת שאמורה לעקוב אחר השלבים שעובר כל אחד מהמתגיירים, משלב פתיחת התיק, התייצבות בפני בית הדין, מילה, טבילה ועד הנפקת תעודת המרה.

הביקורת העלתה כי לבית הדין המיוחד לקטינים לא הייתה מערכת נתונים ממוחשבת, וכי כל המידע על המתגיירים הקטינים נוהל באופן ידני. רק עם סיום הליך הגיור הועברו נתוניהם של הקטינים שהתגיירו לאגף הגיור, לצורך הזנתם למערכת הממוחשבת ולהוצאת תעודת המרה. הועלה כי עם העברת פעילותו של בית הדין לירושלים, ביוני 2012, הועברו לאגף הגיור תיקי גיור של קטינים שלא סיימו את ההליך. מעיון בכמה מהתיקים עולה כי חסרים בהם מסמכים המלמדים באיזה שלב הופסק הליך הגיור. מכאן שאין אפשרות לקיים מעקב ובקרה אחר הליכי הגיור של כלל הקטינים.

עוד העלתה הביקורת כי בין ינואר 2008 ליוני 2012 התחילו הורים ל-133 ילדים מאומצים בהליך גיור ילדיהם אולם נשרו במהלכו, וסיבות הנשירה לא נבדקו. יצוין כי באותה תקופה סיימו את הליך הגיור 446 קטינים מאומצים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנושרים גילו עניין התחלתי בהליך הגיור, ועל כן ראוי כי אגף הגיור יביא בפני ראש מערך הגיור ובפני הרב הראשי את הנתונים הנוגעים לאותם קטינים מאומצים שהליך גיורם לא הושלם. זאת כדי לנתח את הסיבות לנשירתם ולצמצם מקרים כאלה בעתיד, ולבחון אם יש מקום לפנות להוריהם של הקטינים כדי לסייע להם להשלים את הליכי הגיור של ילדיהם.

סיכום

בעשור האחרון מתגוררים במדינת ישראל כ-320,000 אזרחים שאינם יהודים על פי ההלכה היהודית, ושמונעים מלהינשא בישראל כדת משה וישראל. אם ברצונם להיחשב יהודים, על אזרחים אלה לעבור הליך גיור, כלומר להמיר את דתם לדת היהודית. ממשלת ישראל החליטה על הקמת מערך גיור ממלכתי כדי להגדיל את מספר המתגיירים מקרב אוכלוסייה זו. בשנת 2003 החליטה הממשלה על העברת מערך הגיור הממלכתי לאחריות משרד ראש הממשלה, ובשנת 2005 הוקם בו אגף גיור.

בשנת 2009 מונה מנהל לאגף הגיור. מאז מינויו לתפקיד, חל שינוי ניכר בסדרי עבודתו של אגף הגיור: נקבעו נוהלי עבודה ודפוסי פעולה חדשים, גם בכל הנוגע לשיפור השירות למתגיירים; הוקמה מחלקה לרישום נישואין למתגיירים; הוקמו בתי דין נודדים המגיירים את העולים מאתיופיה במרכזי הקליטה; והופעלה תכנית ייחודית להכנה לגיור של עולי אתיופיה. ניכר כי נעשתה עבודה יסודית לצורך שיפור עבודת האגף בכלל והיחס למתגיירים בפרט.

עם זאת, למרות המשאבים הרבים שהושקעו בשנים האחרונות, מספרם של המתגיירים מקרב התושבים שאינם יהודים לפי ההלכה, לא עלה, ואף ירד, כך שאגף הגיור לא עמד ביעד העיקרי שנקבע לו בהחלטת הממשלה. על אגף הגיור - בשיתוף אנשי מקצוע וגופים נוספים שעוסקים בתחום הגיור - לבחון את הגורמים לאי-עמידה ביעד שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2008, במטרה לפעול להשגתו ולמנוע נשירת מתגיירים תוך כדי הליך הגיור.

על אגף הגיור ועל משרד המשפטים לסיים בהקדם את התהליך לתיקון כללי הדיון שהחלו בו ולהגיש לרב הראשי לישראל הצעה לתיקון הכללים בהתאם להליכי הגיור המתבצעים הלכה למעשה, ולהסדיר את התשתית הנורמטיבית הדרושה.

על אגף הגיור לנקוט פעולות שיבטיחו את הסדרת הליך הגיור במובנים נוספים, ובכללם: הבטחת טיפול סדיר ושוטף במערך המשפחות והקהילות המלוות וקידום הקמת התשתית למערך ארצי של משפחות וקהילות מלוות; קיצור משך ההמתנה לטבילה במקווה הטהרה ולהנפקת תעודות הגיור. גם בהיבטים מינהליים שונים, שעלולים להשפיע על מעמדם האישי של מתגיירים, נדרש האגף לפעול: לאתר ולרכז את מסמכי הגיור של כלל המתגיירים. כן עליו לטייב את מערכת המחשוב שלו, ובכללה את הממשק לנתוני רשות האוכלוסין, לשפר ולייעל את הפיקוח והבקרה שלו על מכוני ההכנה לגיור ואת מערך התמיכות הכספיות בהם.

על משרד ראש הממשלה ועל נש"ם לפעול לאלתר לבחירתו של ראש מערך הגיור ולהסדיר את העסקת כוח האדם במחלקת מילות וטבילות באגף הגיור.

על אגף הגיור לעקוב אחר פעילותה של ועדת החריגים המטפלת בבקשות לגיור של נתינים זרים, שחלקם הם בני זוג של אזרחים ישראלים. כן עליו לפעול, בשיתוף עם משרד הפנים ועם משרד המשפטים, ככל שימצאו לנכון, לערוכת שינויים בנהלים שנקבעו לעבודת הוועדה, ולפרסמם.

על הנהלת בתי הדין הרבניים לוודא שהנחיות הרב הראשי בדבר הכרה בגיור שנעשה שלא במסגרת מערך הגיור הממלכתי יבוצעו במלואן, ולהבטיח את קיומו של מסלול בלעדי, אחיד וסדור להכרה בגיורים הללו.

על אגף הגיור להביא בפני ראש מערך הגיור והרב הראשי את הנתונים הנוגעים לקטינים מאומצים שהליך גיורם לא הושלם, שכן אם הם התחילו את ההליך משמע שגילו בו עניין. ועל כן יש לבחון אם ניתן לסייע בהשלמת הליך הגיור. כמו כן, ראוי לנתח את הסיבות לנשירתם על מנת לצמצם מקרים כאלה בעתיד.

על אגף הגיור להבטיח את המשך השיפור בשירות הניתן למתגיירים ולפעול בנחישות ובמרץ לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בדוח, בייחוד לנוכח רגישותו של הליך הגיור הנוגע במעמד האישי של המבקשים להתגייר.