



המוסד לביטוח לאומי  
הלשכה המשפטית  
משרד ראשי

שדרות וייצמן 13 ת.ד. 9009  
ירושלים  
מיקוד: 9009  
טלפון: 02-9351-02  
פקס: 02-10010-02

31 דצמבר, 2003  
י' טבת, תשס"ד

אל: מר יחזקאל בקל – סמנ"כל גמלאות  
מר דני אלקיים – מנהל אגף ביטוח וגביה  
גבי שולה זלצר – מנהלת אגף גמלאות משפחה  
גבי טובה ידידיה, מנהלת אגף מנהל אוכלוסין

הנדון: חיוב מבוטחים לרישום במושם האוכלוסין כתנאי לקבלת זכויות

1. חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה – 1965 (להלן – חוק המרשם) קובע את חובתו של כל תושב (על מושבעות המונח "תושב" שבחוק המרשם ראה האמור בסעיף 3 להלן) לעדכן את מרשם האוכלוסין בכל שינוי בפרטי הרישום, המפורטים בסעיף 2 לחוק המרשם.

כמו כן קובע חוק המרשם חובה:

- (א) למסור הודעה בדבר פרטי הרישום של תושב ושל ילדיו הקטינים תוך 30 ימים מיום כניסתם ארצה (סעיף 5 לחוק המרשם);
- (ב) למסור מידע בדבר הולדת חי בישראל למשרד הפנים תוך עשרה ימים מהלידה (סעיף 6 לחוק המרשם);
- (ג) להודיע תוך 30 ימים על לידת ילדו של תושב, אשר נולד בחוץ לארץ (סעיף 11 לחוק המרשם).

סעיף 35 (ג) לחוק המרשם קובע כי הסנקציה על אי מסירת הודעה, הינה מאסר או קנס.

2. בדברי ההסוּר להצעת החוק מובהר כי מטרת חוק המרשם הינה לשלב את מרשם אוכלוסין עם רישום הלידות והפטירות (ראו הי"ח 622, תשכ"ד, עמ' 266).

3. הגדרת "תושב" בחוק המרשם הינה רחבה ביותר והיא כוללת כל אזרח ישראלי, מי שנמצא בישראל עפ"י רישיון לישיבת קבע וכל אדם הנמצא כחוק בישראל. עם זאת, הגדרת תושב איננה כוללת כל מי שנמצא בארץ עפ"י רישיון לישיבת מעבר או אשרת ביקור (סעיף 1 לחוק המרשם).

מובין, שהחובה לפנות למשרד הפנים ולעדכן בנוגע להולדת חי חלות גם על מי שעבר אי-אשרה מסוג "א" עפ"י תקנה 6 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד - 1974 (להלן - ת"ת הכניסה לישראל). דהיינו: עולה בכוח, תלמיד, איש זר, קרוב משפחה של איש זר, תלמיד וישהו שלו אישרה מסוג "ארעי כללי" (אשרה מסוג א/5). דהיינו, החובה חלה אשורות שיצו להן רלבנטיות להכרה בתושבות לפי הוראות סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי (מוסד משולב), התשנ"ה - 1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי).

4. עם זאת, לא לכל תושב (כהגדרתו בחוק המרשם), עליו חלה חובת הרישום, מן תעודת זהות או מספר זהות. כך, לכל השוהים בישראל בכוח אשרה לשיבת ארעי מסוג א/2 (תלמידיים) או א/4 (קרובי משפחתם של תלמידיים), לא ניתן מספר זהות ופירו רישומם מתנהלים ב"קובץ זרים" במשרד הפנים עפ"י מספרי דרכונים (נוסף לאשרה המוטבעת בדרכון).

5. ה"מספרים המזהים" אשר מונפקים ע"י המוסד לביטוח לאומי (מספרי 77 שהיו מספרים סידוריים זמניים (אשר יקראו להלן - מספרים מזהים זמניים), נועדו למנוע פגיעה בזכאים לגמלאות, במקרים חריגים, בהם לא ניתן לקבל מספר זהות כלל, או באופן מיזרי ע"י משרד הפנים. לדוגמא: ילדים מאומצים שהליכי אימוצם אורכים זמן רב, או מקבלי אשרה מסוג א/2 אשר, כאמור לעיל, אינם מקבלים מספר זהות.

יצוין כי בג"צ 2100/99 רופאים לזכויות האדם ואח' נ' שר הבריאות ואח', התחייב המוסד לתת "מספר מזהה" לצורך ביטוח הבריאות בלבד, כאשר אחד מן ההורים אינו תושב, וההורה האחר הוא בעל תעודת זהות של מזרח ירושלים, ונמצא בקובץ בריאות ולא נרע ממונו עקב אי ביצוע שימוע (וההורה השני אינו מוכר כתושב) בג"צ זה עסק בנושא ביטוח הבריאות בלבד וכן בתינוקות וילודים, ומכאן שמספר מזהה הנוון מכוחו איננו רלוונטי מקום שמדובר בגמלאות, לרבות בקצבות ילדים.

6. במשך השנים הנפיק המוסד ביד רחבה מספרים מזהים הזמניים מבלי להתנות את זכותם של המבוטחים בהסדרת רישום במרשם האוכלוסין. כך, למשל, שימש המספר המזהה הזמני אשר ניתן לצורך ביטוח בריאות (כאמור בג"צ 2100/99 לעיל) גם כבסיס לתשלום קיצבאות ילדים. כמו כן, לאחר שניתן המספר המזהה הזמני, לא הותנה התשלום בהסדרת הרישום כדין במרשם האוכלוסין, גם כאשר לא הייתה מניעה לכך, כך שכיום קיימת קבוצה גדולה, אשר מזהה ע"י מערכת המוסד עפ"י מספר מזהה זמני בלבד.

7. יצירת מערכת רישום נפרדת מן המקובל במדינה היא בעייתית ביותר והינה מקור לתקלות ולטעויות רבות.

מן הראוי שהמוסד לביטוח לאומי יתבסס על נתוני מרשם האוכלוסין (המהווה ראיה לכאורה לנכונות פרטיו - סעיף 3 לחוק המרשם), אשר הינו המרשם המוסמך היחיד במדינה המשמש את כל רשויותיה ואשר ממנו נגזרות זכויות וחובות המוטלות על "תושב" ולא רק לצורך חוק הביטוח הלאומי.

יצירת מרשם מקביל ומתן מספרים מזהים זמניים מונע מן המוסד את האפשרות לקבל את מלוא המידע על המבוטח מיתר הרשויות וכן מונע יצירת ממשק עם מאגרי מידע מקבילים, שבהעדרו גם עלולות להשתלם בטעות קצבות כפולות בגין אותו אדם.

כך, למשל, ניהול רישום עפ"י מספרים מזהים זמניים מונע מן המוסד מלינקוב אחר יציאות וכניסות מן הארץ, ובכך איננו מאפשר למוסד לבדוק האם האדם שלו או בגינו משולמת גמלה אכן נמצא בתחומי הארץ.

זאת ועוד. במתן מספרים מזהים זמניים, כפי שנעשה עד כה, סייע המוסד למבוטחים שחלה עליהם חובה לפנות למרשם האוכלוסין לשם רישום ילדיהם או לשם הארכת תוקף זישור שהייתם בארץ, "לעקוף" את חובתם זאת.

8. לזמור לעיל, יש להוסיף גם את פסיקתו האחרונה של ביה"ד הארצי לעבודה בבר"י 50/03 וגי'בי נ' המל"ל מיום 10.2.03. בהחלטה הנ"ל דחה שניא ביה"ד הארצי, השופט סטיב אזולר, בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט כנגד המוסד לביטוח לאומי בנוף של תשלום קיצבאות ילדים לילדי המבקשים. הנשיא אזולר ציין, כי אי התשלום יובע במה רישום הילדים במשרד הפנים וכי בידי המבקשים לרשום את ילדיהם, ולפיכך הוא דחה את הבקשה (בוצ"ב העתק ההחלטה - מסומן א')

9. זאת ועוד. לאחרונה תוקן סעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי, כך שתקופת התשלום למפרי הקבועה בו הופחתה מ- 48 חודשים ל- 12 חודשים וכן הוסף, לענין קיצבאות ילדים, סעיף 296 (ב) הקובע כי:

"על אף הוראת סעיף קטן (ב), נדרש ילד במרשם האוכלוסין לפי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה - 1965, לאחר שחלפו 30 ימים מיום לידתו, לא תשולם בעדו קיצבה לפי פרק ד', בעד התקופה העולה על שלושה חודשים שקדמו בתכוף לפני החודש בו הוגשה התביעה".

תחולת סעיף זה, אשר עיגן את חובת הרישום במרשם האוכלוסין, הינה על תביעות שהוגשו מיום 1.7.03 ואילך והוא עוסק בתשלום הרטרואקטיבי לקיצבאות ילדים.

10. על מנת למנוע יצירתה של מערכת רישום נפרדת ומקבילה כאמור לעיל, ויגל מנת לצמצם למינימום ההכרחי את קבוצת המבוטחים שהמוסד נדרש, לצורך הטיפול בעניינם, להסתמך על מספר מזהה זמני, נדרש לקבוע כללים שבהתקיימם יזוהה המבוטח במערכת הממוכנת של המוסד באמצעות מספר מזהה זמני.

הכללים יתייחסו לקבוצות הבאות: ילדים ששני הוריהם תושבים (כולל בעלי תעודות זהות של מזרח ירושלים), ילדים שהוריהם נמצאים בארץ באשרות מסוג א/2 או א/4 וילדים שאחד מהוריהם הוא תושב (כולל בעל תעודת זהות של מזרח ירושלים) והורה השני איננו תושב. כמו כן, יתייחסו הנהלים לתביעות לקצבות ילדים שהוגשו טרם ה- 1.7.03 (מועד תיקון סעיף 296 (ב) לחוק הביטוח הלאומי) ולתביעות שאושרו זה מכבר.

### ילדים ששני הוריהם תושבים

11. ילד ששני הוריו בעלי תעודות זהות ישראליות (גם של מזרח ירושלים), מקבל בבית החולים מפקיד בית החולים טופס רישום "לידת חי", עליו מודפס מראש מספר רץ. לאחר מתן אישור משרד הפנים הופך המספר הרץ להיות מספר הזהות של הילד לצורך מרשם האוכלוסין. מקום בו הילוד נולד מחוץ לבית החולים, חלה חובת ההודעה על לידת החי על הוריו.

מאחר והרישום לגבי המתגוררים בישראל הינו פשוט ונעשה לרוב באמצעות בית החולים בו נולד הילד, אין מקום לאשר תביעות לקיצבת ילדים אלא לאחר אימות רישום הילדים במרשם האוכלוסין (גם אם אין ספק שמדובר בהורים וילדים המתגוררים בישראל).

## ילדים שהוריהם שוהים בארץ מכוח אשרה מסוג א/2 או א/4

12. כפי שצויין לעיל, במקרים בהם שוהים הורי הילד הארץ עפ"י אשרה ליכונת ים (אשרה מסוג א/2 או א/4), לא ניתנים להם מספר זהות אזר ועודת זהות ע"י משרד הפנים וזיהויים במשרד הפנים נעשה באמצעות מספרי הדרכונים.
13. במקרים אלה, על המוסד לתת למבוטח ולילד מספר מזהה זמני אשר יהיה (אם נמנה זהה למספר הדרכון, ובכל מקרה יש לעדכן ברשומה גם את מספר הדרכון של המבוטח. כמו כן, יש לדרוש כי לטופס התביעה יצורף צילום הדרכון כולל האשרה (לרבות זו של הילד), אשר הונפקה למבוטח ולילדו ועל הפקיד המטפל לעדכן ברישומי המחשב את מותג פקיעת תוקף האשרה. אל מגיש התביעה תשלח הודעה המודיעה לו כי תביעתו מאושרת לתקופת האשרה בלבד (של המבוטח ושל ילדו – לפני המוקדם) וכי אם תוארך תקופת האשרה, עליו להודיע על כך למוסד. גם תביעות שהוגשו לפני ה- 1.7.03, יאושרו במקביל להצגת אשרה בתוקף, כמתואר לעיל.
14. במקביל, על אגף אוכלוסין לפעול על מנת לאפשר למוסד נגישות ל"קובץ הזרים" אשר מתנהל במשרד הפנים ואשר ממנו ניתן יהיה לקבל מידע בדבר יציאות וכניסות מן הארץ של המבוטחים (ככל שמידע זה מעודכן).
15. אשר למאגר הקיים של המבוטחים, להם משתלמת קיצבת ילדים (והמונה כיום כ- 4,000 ילדים), יש להחל בבחינתו, אשר תכלול, בין היתר: הזנת נתונים בדבר תוקף האשרה ובחינת כניסתו ויציאתו של ההורה והקטין מן הארץ (לאחר קבלת גישה לנתוני משרד הפנים). כמו כן יש לשלוח אל המבוטחים הודעות המבקשות כי ימציאו למוסד העתק של אשרת השהייה בארץ, תוך 45 ימים.

## ילדים שאחד מהוריהם בלבד הוא תושב

16. במקרים אלה, כאשר רק אחד מהורי הילד הוא תושב (כולל בעל תעודת זהות של מזרח ירושלים), גם כאשר הילד נולד בבית החולים בישראל, הילד אינו מקבל תמיד מספר רץ אשר הופך למספר זהות ועל ההורים להסדיר את רישום הילד במרשם האוכלוסין, כמתואר בסעיף 11 לעיל. אשר על כן, אין מקום לתת מספרים מזהים (למעט לצורך ביטוח בריאות בשנה הראשונה לחיי הקטין מכוח ההתחייבות בבג"צ 2100/99). במקרים מסוג זה יש לעמוד על הוכחת הסדור הרישום במרשם האוכלוסין טרם אישור התביעה. ויודגש – כעקרון גם מקום בו עפ"י חקירת המוסד נוכח המוסד כי המבוטח וילדו מתגוררים בתחומי המדינה, אין לאשר את התביעה טרם רישום הקטין במרשם האוכלוסין (כאמור לגבי ילדים ששני הוריהם תושבים). זאת בכפוף לאמור בסעיף 17 להלן.
17. עם זאת, במקרים מיוחדים שבהם עשו המבוטחים כל שלאל ידם לשם ביצוע הרישום, והעיכוב ברישום נובע מנסיבות שאינן תלויות במבוטחים, זאת כגון: מי שנדרשים ללשכת מרשם האוכלוסין במזרח ירושלים (ראה בעניין זה בג"צ 2783/03 ג'ברא נ' שר הפנים, מיום 3.12.03), נדרש להעניק להם זכויות גם טרם השלמת הרישום ולהנפיק להם מספר מזהה זמני.

לפיכך, כאמור הליך הרישום לא הסתיים בשל סיבות שאינן בשליטת המבוטח (דהיינו, בשל איכות במשרד הפנים כגון זה הקיים בלשכת הרישום במזרח ירושלים), יראה המוסד לצורך דרישת ה"רישום במרשם האוכלוסין" הקבוע בסעיף 296 (ב) לחוק הביטוח הלאומי, את תאריך הגשת הבקשה לרישום במרשם כתאריך הרישום, וזאת עד להשלמת הרישום במרשם האוכלוסין, כמפורט בסעיפים 19 עד 26 שלהלן.

פרשנות רחבה זו לסעיף 296 (ב) ונגמנו מחד גיסא, פגיעה במבוטחים אשר עשו כמי יכולתו על מנת להירשם במרשם האוכלוסין ומאידך גיסא, לא תביא הנפקת מוספר מזהה זמני, ויקום שהמבוטח לא טרח כלל לכנות למשרד הפנים.

18 יודגש כי הנפקת מספר מזהה זמני, גם לפי הסדר שלהלן, מותנית בבחינת תושבות המבוטח ע"י המוסד וקביעה כי אכן הוא תושב. רק לאחר קביעה זו, ניתן להנפיק מספר מזהה זמני בכפוף להמצאת אישור על הגשת בקשה לרישום למשרד הפנים.

### תביעות שהוגשו לאחר ה- 1.7.03

19 ככלל, בכל התביעות אשר הוגשו לאחר ה- 1.7.03, וטרם אושרו, לא תאושר התביעה טרם הוסדר רישום המבוטחים במרשם האוכלוסין. ואולם, מקום שהוגשה בקשה לרישום והטיפול בבקשה מתעכב במשרד הפנים, יהווה התאריך הקובע לעניין ה"רישום במרשם האוכלוסין" הקבוע בסעיף 296 (ב), תאריך הגשת הבקשה לרישום למשרד הפנים וממועד זה יונפק למבוטח מספר מזהה זמני, עד להשלמת הרישום.

את האישור בדבר הגשת הבקשה יש לקבל, ככל הניתן, באופן ישיר ממשרד הפנים, ולחילופין, מן המבוטח.

20 גם במקרים של עיכוב כאמור במשרד הפנים, עם אישור התביעה ידרש המבוטח להסדיר את נושא רישום ילדיו בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מ- 90 ימים. לאחר 90 ימים יבדוק הפקיד המטפל האם ניתן למבוטח הקטין מספר זהות - שאז יחליף מספר זה את המספר המזהה הזמני, ובמידה ולא ניתן מספר זהות, יפנה הפקיד בטופס סטנדרטי (אשר יוכן ע"י אגף אוכלוסין) ובו יתבקש ממשרד הפנים מידע בדבר "גורל" הבקשה. אם יתברר לפקיד כי בקשת המבוטח נדחתה ע"י משרד הפנים בשל אי שיתוף פעולה, אי המצאת מסמכים וכד', תישלח למבוטח הודעה המודיעה לו כי אי הסדרת נושא הרישום תוך 45 ימים נוספים, יביא להפסקת תשלום הקיצבה.

אם מתשובת משרד הפנים יעלה כי הנושא עודנו בבדיקתם, ימשיך המוסד לשלם את קיצבת הילדים, וישוב ויבדוק את הסדרת הרישום לאחר 45 ימים נוספים.

### תביעות שהוגשו לפני ה- 1.7.03 וטרם אושרו

21 כאשר לתביעות אשר הוגשו טרם ה- 1.7.03, ואשר לא ניתנה בהם החלטה, ינתנו למבוטחים מספרים מזהים זמניים, והמוסד יחל בתשלום הקיצבה השוטפת. עם תחילת תשלום הקיצבה, תשלח אל המבוטחים הודעה בדבר הסדר רישום ילדיהם במרשם האוכלוסין תוך 90 ימים. גם במקרים אלה, ישמש תאריך הגשת הבקשה למשרד הפנים כ"תאריך הרישום במרשם האוכלוסין".

22 יודגש כי הקיצבה הרטרואקטיבית (קודם להגשת התביעה למוסד), תשולם רק לאחר השלמת הרישום במרשם האוכלוסין, אז גם יומר המוסד המזהה הזמני במספר תעודת הזהות.

23. גם בתביעות אלה, באם יתברר למוסד, מבדיקה שתערך מול משרד הפנים כי בקשה המבוטח נדחתה בשל אי שיתוף פעולה, תישלח למבוטח הודעה לפיה יופסק תשלום הקיצבה היטופת, תוך 45 ממועד משלוח המכתב, אם לא יושלם עד למועד זה הרישום במרשם האוכלוסין.

#### תביעות שהוגשו לפני ה- 1.7.03 ואושרו זה מכבר

24. אישר לתביעות בהם ניתנו זה מכבר מספרים מזהים והמוסד משלם גימלאות על פיהן, ותשלחנה אל המבוטחים הודעות בדבר הצורך בהסדר רישום במרשם האוכלוסין תוך 30 ימים. גם כאן, במקרים האמורים בסעיף 17 שלעיל, יסתפק המוסד, כשלב ראשון, בהמצאת אישור על הגשת בקשה.

25. אם לא תענה פניית המוסד, תשלח אל המבוטח לאחר 90 ימים הודעה שניה אשר תודיע על הפסקת תשלום הקיצבה תוך 45 ימים אם לא יוסדר הרישום במרשם האוכלוסין או אם לא יומצא אישור על הגשת בקשה לרישום במרשם. יתר הנוהל במקרים אלה זהה לאמור בסעיפים 20 ו- 21 לעיל.

#### ביטוח בריאות

26. כמוסבר לעיל, הסכים המוסד בבג"צ 2100/99 לרשום בקובץ ביטוח בריאות פעוטות וילודים שרק אחד מהוריהם בעל תעודת זהות של מזרח ירושלים והרשום בקובץ ביטוח בריאות ואינו נגרע ממנו בשל אי ביצוע שימוע. לצורך כך מנפיק המוסד לילדים (עד גיל שנה) מספר מזהה זמני. עם זאת, התחייבות זאת אין משמעה כי המספרים המזהים ישמשו את הילדים למשך זמן ממושך או כי ישמשו לצורך תשלום קיצבת ילדים.

27. מכאן, שגם הורים לילדים אשר קיבלו מספרים מזהים לצורך ביטוח בריאות נדרשים להסדיר את רישומם במרשם האוכלוסין. הודעה בדבר החובה להסדיר את הרישום במרשם האוכלוסין תשלח להורה עם אישור הרישום בקובץ ביטוח בריאות והנפקת המספר המזהה הזמני. יחד עם זאת, לא יגרע ילד מביטוח בריאות כל עוד לא נגרע מן הקובץ הורה בזכותו נרשם הילד בקובץ, גם אם הילד לא קיבל מספר זהות.

אם יתבצע שימוע וייקבע כי ההורה הוא תושב ישראל, יופנה ההורה לרישום הילד במשרד הפנים. למבוטחים ינתן פרק זמן של 90 ימים להסדרת הרישום, ופרק זמן נוסף של 45 ימים. גם לעניין ביטוח הבריאות, ישמש אישור הגשת הבקשה למשרד הפנים, בשלב הראשון, כ"רישום במרשם האוכלוסין".

לאחר תקופות אלה, יגרע הילד מקובץ הבריאות. בשונה מקצבאות ילדים, לא ייפקע ביטוח הבריאות של הקטינים במהלך שנת חייהם הראשונה, וזאת אף אם לא הוסדר רישומם במרשם האוכלוסין. גם בענין זה יש להביא לידיעת ההורה שעה שתופסק תשלום קצבת הילדים.

28. למונח לציין כי מקום שמהשימוע יעלה כי ההורה איננו תושב, יופסק גם ביטוח הבריאות, גם לגבי הילד כפי שהובהר בבג"צ 2100/99.

29. עם זאת, מאחר ומדובר בביטוח בריאות ולעיתים במיקרים של פיקוח נפש, אם תתעורר בעיה חריגה, יש להפנותה לאגף שבמשרד הראשי, לצורך היוועצות בלשכה המשפטית

30. מאתו ובללים אלה שונים מנהלי הנפקת המספרים המזהים שחלו עד כה, נדרש  
הכללים יפורסמו בעיתונים ובסניפי המוסד בשפות השונות.

חיות דעת זו הוכנה בעזרתו של מר שלומי מורדוך, עו"ד ותודתי נוויה לו על כך.

ב ב ר כ ה ,



רות הורן, עו"ד  
היועצת המשפטית

העותק :

מר עמרם בוטבול - מ"מ מנהל סניף ירושלים  
הגבי עיריית אלטשולר, עו"ד - המשנה ליועצת מ"ש  
מר שמואל פניאל, מנהל סניף מזרח ירושלים  
ראשי הלשכות בסניפים  
פרקליטים במשרד הראשי