

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

## רשימות מעוכבי נישואין

### תוכן עניינים

#### תוספת - מבוא

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

## רשימות מעוכבי נישואין

### תוספת - מבוא [התשס"ג-2003]:

מאז כתיבת ההנחיה, לפני למעלה מעשרים שנה, השתנה המצב העובדתי המתואר בה ואומצו עיקרי ההמלצות המוצעות בה. בשל הרגישות הרבה שיש לייחס לנושא, ובשל הרקע העובדתי המקיף שבה, מובאת ההנחיה כלשונה, בכפוף להערות הבאות:

1. כיום רשימת מעוכבי הנישואין מרוכזת במקום אחד בלבד והיא ממוחשבת. יש לכך חשיבות בהקשר הדיסקרטיות וכבוד האדם של הנוגעים בדבר.
  2. מתן תשובות לרושמי נישואין נעשה על-ידי מחלקת הנישואין במשרד הדתות, כפי שהיה בעבר. אולם, מנהל בתי-הדין הרבניים מונה על-ידי שר הדתות ונשיא בית-הדין הגדול כממונה על רשימת מעוכבי הנישואין. הסמכות להכניס ולהוציא שמות ולניהול הרשימה נתונה איפוא בידיו.
  3. ההחלטות על-פיהן מורכבת הרשימה הן החלטות בתי-דין רבניים והחלטות של רושמי נישואין.
  4. הגישה למאגר המידע היא לרושמי הנישואין דרך מחלקת הנישואין המקומית ובאמצעות שאילתא אינדיבידואלית בלבד. המרשם מתעדכן וגם נגרעים ממנו שמות, בעיקר בעקבות החלטות בתי-דין.
- עוד יצוין, כי "תקנות והוראות לרישום נישואין" מתשי"ד המוזכרות בהנחיה אינן בנות תוקף, והן הוחלפו בתקנות והוראות לרישום נישואין שפורסמו בחוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות מיום כ"ה באדר התשמ"ז (28 מרץ 1987).

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

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

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

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

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

**2. הרישום מאז קום המדינה ועד שנת תשי"ד**

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

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

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

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

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

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

**כל האנשים שנודע לו עליהם מהעתונים או ממקורות אחרים שאסור לסדר להם חופה וקידושין, ולבדוק תמיד אם הפונה אליו לשם נישואין אינו נמצא ברשימה הזאת".**

ג) כפי שעולה מתקנות אלה, לא נזכרת בהן רשימה של מעוכבי נישואין המועברת מרושם נישואין אחד למשנהו. עם זאת, נדרשים הרושמים לנהל פנקס משלהם ואף לפרסם בשלושה עתונים יומיים עובדות המעכבות נישואין. בדרך פומבית זו הועבר, איפוא, המידע מרושם למשנהו.

### 3. הרישום מאז תשי"ד ועד היום

א) מצב הדברים כמתואר לעיל נמשך עד שנת תשי"ד, שעה שהוצאה מהדורה מתוקנת של "תקנות והוראות לרישום נישואין". אף תקנות אלה, בדומה לתקנות משנת התשי"א, הוצאו על-ידי משרד הדתות (המחלקה לרבנות). הן נתאשרו על-ידי כב' הרב יצחק אייזיק הלוי הרצוג, ראש הרבנים לישראל, בשם מועצת הרבנות הראשית לישראל (התקנות נדונו מספר פעמים בבית-המשפט העליון, בלי שנפסק סופית באשר למעמדן המשפטי: בג"צ 130/66 שגב נ' בית-הדין הרבני האיזורי, פ"ד כא(2) 505; בג"צ 359/66 גיתיה נ' הרבנות הראשית והמועצה הדתית ירושלים, פ"ד כב(1) 290). בהתאם לתקנות האמורות, רישום הנישואין נחלק לשלושה שלבים: הרשמה לנישואין, הכוללת קבלת הצהרת המתחתנים; חקירה ודרישה במצבם האישי והמשפחתי ופרסום דבר הרישום לנישואין; סידור החופה והקידושין; ומילוי והוצאת תעודת הנישואין. כל הפעולות האמורות נעשות על-ידי "מורשה", הוא רושם הנישואין. באשר למעוכבי נישואין נקבע בתקנות לאמור:

**"39. נתברר למורשה מצד הדין או מצד החוק שאסור לערוך נישואין לאדם מסוים, על המורשה להודיע מיד על המקרה לכל פרטיו למשרד הדתות.**

**40. על כל מורשה לנהל פנקס מיוחד של אסורי חיתון לפי א"ב על-פי הרשימות שהוא מקבל ממשרד הדתות או ממקורות אחרים, ולבדוק תמיד אם שמו של הפונה אליו להירשם לנישואין אינו נמצא בפנקס זה".**

ב) השוואת הוראות אלה להוראות שבתקנות משנת התשי"א, מראה כי הושמטה בתקנות החדשות חובת הפרסום בשלושה עתונים יומיים על דבר מעוכבי נישואין. כמו כן בוטלה החובה להודיע על כך למועצת הרבנות הראשית. לעומת זאת, נזכר כאן לראשונה עניין הרשימות שרושם הנישואין מקבל ממשרד הדתות.

ג) על-פי תקנות אלה, והכללים שבהן בעניין הרשימות, נוהגים רושמי הנישואין עד עצם היום הזה. לביצוע התקנות נקבעו מספר טפסים, ובהם טופס שבו ממלא מזכיר בית-הדין שמות אנשים להכללה ברשימת מעוכבי הנישואין. טופס זה נשלח מעת לעת למחלקת הרבנות שבמשרד הדתות. כמו כן, הוצא טופס הודעה על ביטול עיכוב נישואין, בו מבקש מזכיר בית-

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

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

#### 4. עריכת רישום מרכזי

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

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

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

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

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

**6. סוגי המקרים הנכללים ברשימות ובאלפון**

עיון ברשימות משרד הדתות ובאלפון המועצה הדתית בתל-אביב מלמד כי רוב רובם של העיכובים הם משתי סיבות עיקריות: משום שהרשום אינו יהודי, או ספק אם הוא יהודי; בשל יחסי אישות שהיו לאשה נשואה עם גבר שאינו בעלה ("אסורה לבעלה ולבועלה"). מקרים נוספים המופיעים ברשימות הם: כהן המבקש לשאת גרושה, אשה הזקוקה לחליצה, "ממזרים", אנשים המציגים עצמם כרווקים אך קיים חשש שהם נשואים, קראים ועוד. יש מספר סיבות האוסרות נישואין על-פי דין תורה, אך אין הם מופיעים כלל ברשימות או באלפון, כגון, כרותי שפכה ופצועי דכה. באלפון של המועצה הדתית בתל-אביב - יפו (אך לא ברשימת "מעוכבי הנישואין" של משרד הדתות) מופיעה סיבת עיכוב שעל-פי דין תורה אינה כלל סיבה - יהודי שלא נימול.

**7. מקורות המידע****א) כללי**

משרד הדתות שואב את המידע בדבר עיכוב הנישואין המוכנס לרשימות מהמקורות הבאים:

- (1) בתי-הדין הרבניים;
- (2) רושמי הנישואין;
- (3) משרד החוץ;
- (4) הסוכנות היהודית לארץ-ישראל.

**ב) בתי-הדין הרבניים**

בתי-הדין הרבניים - באמצעות מזכיר בית-הדין - מעבירים מידע על מצבם האישי של בעלי הדין, ואף של מי שאינם בעלי הדין, למשרד הדתות. הבסיס למידע הוא בהליך השיפוטי המתברר בפני בית-הדין. למשל: בתביעת גירושין בין ראובן לשרה נוכח בית-הדין לדעת כי שרה חיה עם שמעון. בפסק הגירושין קובע בית-הדין כי שרה אסורה לראובן (שהיה בעל דין בהליך שבפני בית-הדין) ולשמעון (שאינו צד לאותו הליך). בדומה, משקבע בית-הדין בהליך שבפניו כי שרה (בעלת דין שלפניו) אינה יהודיה, הוא יעביר מידע זה לרושם הנישואין, הן לגבי שרה והן לגבי ילדיה (שלא היו בעלי דין). משרד הדתות מקבל מידע זה, וללא כל בדיקה נוספת, מעביר אותו לרשימת מעוכבי הנישואין.

**ג) רושמי הנישואין****כללי**

רושמי הנישואין מעבירים באופן שוטף, למשרד הדתות, מחלקת הרבנות, הודעות בדבר רישום עיכוב נישואין של גברים ונשים. שאלת מפתח היא על יסוד איזה מידע מגיע רושם הנישואין להחלטתו על עיכוב נישואין. בעניין זה יש להבחין בין מקורות המידע הבאים:

(א) מידע שמקורו במי שמבקש לבוא בברית הנישואין;

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

#### **החלטה על יסוד מידע שמקורו במי שמבקש להינשא**

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

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

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

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

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

#### **החלטה על יסוד מידע שמקורו בפניה יזומה אל רושם הנישואין**

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

אינו יהודי או כי הוא נשוי. מידע זה נרשם בתיקי הרושם, והוא משמש בסיס להחלטת הרושם להעביר למשרד הדתות הוראה על עיכוב הנישואין.

### **החלטה על יסוד מידע שמקורו בפניה יזומה של רושם הנישואין**

מקור אחר למידע המצטבר אצל רושם הנישואין הוא ביוזמת רושם הנישואין עצמו. דבר זה קורה לאחר שנפתח תיק נישואין, ובו מצטבר מידע בלתי שלם המצריך חקירה נוספת. למשל: ראובן ושרה מבקשים להינשא. בעקבות שיחה עם ראובן או אחד מעדיו עלה חשש שראובן אינו יהודי. ראובן מזכיר בדבריו בפני רושם הנישואין כי אמו, או אחותו, או אחות אמו מצויות בישראל. רושם הנישואין יפנה בכתב אל אלה בבקשה לבוא ולמסור מידע בעניין יהדותו של ראובן. לעתים אף יסע רושם הנישואין, או פקיד מפקידי משרדו, אל האם או האחות, או הדודה, ויבקש לקבל מהם מידע על דבר יהדותו של ראובן. אין רושמי הנישואין מעסיקים חוקרים או בולשים הבדיקה תיעשה, אם בכלל, על-ידי רושם הנישואין או פקיד מפקידיו. אם לאחר הבדיקה מגיע הרושם לכלל מסקנה שראובן אינו יהודי, הוא מסרב לרשום את ראובן לנישואין, ובמקביל לכך הוא מדווח על עיכוב הנישואין למשרד הדתות.

### **החלטה על יסוד מידע שמקורו במרשם האוכלוסין או בפנקס האימוצים**

מקור נוסף למידע המצטבר אצל רושם הנישואין מקורו במרשם האוכלוסין ובפנקס האימוצים. חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה - 1965, קובע כי במרשם נרשמים, בין השאר, פרטים הנוגעים ללאום, לדת, ולמצב האישי של תושבי ישראל (סעיף 2(א)). סעיף 31 לחוק המרשם קובע כי -

**"המרשם והמסמכים שבו לא יהיו פתוחים לעיון אלא למפורטים להלן ולצורך מילוי תפקידם...  
(6) רושם נישואין או מי שהרושם הסמיכו לכך".**

במקרה הצורך, יעשה רושם הנישואין שימוש בהוראה זו ויבקש לעיין במרשם כדי לקבל פרטים על איש או אשה הבאים להירשם לנישואין. על יסוד מידע זה הוא עשוי לסרב רישום לנישואין, והדבר ייכלל ברשימת מעוכבי הנישואין.

חוק אימוץ ילדים, התשמ"א - 1981, מורה על קיום "פנקס אימוצים" (סעיף 29). סעיף 30 לחוק האימוץ קובע כי -

**"(א) פנקס האימוצים לא יהיה פתוח לעיון, ואולם רשאי לעיין בו -  
...  
(2) רושם נישואין או מי שהוא הסמיך לכך, כשהעיון דרוש למילוי  
תפקידו הרשמי ; "**

רושם הנישואין עושה שימוש בסמכותו זו, בעיקר כדי למנוע נישואי קרבה האסורים על-פי דין. משמסרב רושם הנישואין, לרשום זוג לנישואין - על יסוד מידע שמקורו בפנקס האימוצים - הוא מעביר החלטתו למשרד הדתות.



**ד) משרד החוץ**

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

**ה) הסוכנות היהודית**

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

**8. הוצאת שמו של אדם מהרשימה**

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

**9. המינוח ברשימות**

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

**10. רישום שמו של אדם ברשימות מבלי שפנה להירשם לנישואין**

שאלה עובדתית חשובה היא, אם אפשר ששמו של אדם יירשם ברשימת "מעוכבי הנישואין" מבלי שאותו אדם פנה לרושם הנישואין לשם הרשמה לנישואין? התשובה היא כי אפשרות זו קיימת. דבר זה עשוי לקרות במספר מצבים טיפוסיים:

(א) מידע המתקבל מבית-הדין אינו קשור כלל בפניה לרישום אצל רושם הנישואין. למשל: ראובן התגרש משרה, אשר חיה עם שמעון. בית-הדין פסק כי שרה אסורה לראובן ולשמעון. דבר האיסור יירשם ברשימה מעוכבי הנישואין (ראו פסקה 7(ב) לעיל) בלא כל קשר לשאלה אם שרה או ראובן או שמעון פונים לרושם הנישואין להירשם לנישואין.

(ב) מידע המתקבל ממשרד החוץ או מהסוכנות היהודית, אינו קשור כלל בפניה לרישום אצל רושם הנישואין. משרד החוץ או הסוכנות היהודית לארץ-ישראל מעבירים למשרד הדתות ידיעות מבלי כל קשר לשאלה אם נפתח תיק נישואין אצל הרושם.

(ג) לעתים, יפנה אדם לרושם הנישואין וימסור לו מידע על אדם אחר, כגון, שאותו אחר מבקש להינשא לקרובת משפחה האסורה עליו על-פי הדין, או כי הוא אינו יהודי והוא מבקש להינשא ליהודיה. אם הידיעה נראית מהימנה לרושם, הוא עשוי להעביר את שמו לשם הכללתו ברשימת מעוכבי הנישואין. דוגמאות לכך מצאנו אצל רושם הנישואין בתל-אביב. במקרה זה יכלל שמו של אדם ברשימה מבלי שהוא פנה כלל להירשם לנישואין.

#### **11. שמירת מידע אצל רושם הנישואין על אדם ששמו לא הוכנס לרשימה**

שאלה עובדתית חשובה היא, אם רושם הנישואין שומר בתיקו מידע על בני אדם שלא פנו להירשם לנישואין? התשובה על שאלה זו היא בחיוב. לעתים מקבל רושם הנישואין מידע על אדם שלא פנה אליו לרישום. המידע אינו מהימן מספיק כדי לגרום לדיווח על עיכוב נישואין. אך המידע נראה חשוב לרושם הנישואין כדי למנוע נישואין בניגוד לדין תורה בעתיד. במקרים אלה - והם אינם רבים - ישמור הרושם את המידע בתיקו. למשל: לאביה של שרה נודע כי בתו מתעתדת להינשא למי שאינו יהודי. האב מוסר מידע זה לרושם. הרושם ישמור מידע זה בתיקו, ויעשה בו שימוש אם וכאשר שרה תבוא להירשם לנישואין עם אותו אדם. דוגמא נוספת היא זו: לאב נודע כי בתו מנישואיו הראשונים מבקשת להינשא לבנו מנישואיו השניים. האב מוסר המידע לרושם הנישואין, וזה שומר את המידע בתיקו לעת שהאב והאחות יבואו להירשם לנישואין.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**לכל בקשה הנראית בעיניו פסולה" (שם, עמ' 296).**

בדעה דומה החזיק הנשיא, השופט אגרנט, האומר (בעמ' 302):

**"כפי שציין חברי הנכבד, השופט לנדוי, משנתעורר בלבו של הרושם הספק בשאלת יהדותו של העותר, אין פסול בכך, שעשה בדיקה מוקדמת של העניין הזה ושהחליט, משהראתה הבדיקה שהספק הוא מבוסס, שלא לרשום את העותר לנישואין... דבר בדיקת הכשירות לנישואין הוא מתפקידו של 'הרב המורשה'..."**

(3) עולה מהאמור, כי רושם הנישואין מוסמך לבדוק אם המבקש להינשא כשיר להינשא לפי הדין החל על הנישואין. כאשר מדובר ביהודי, מוסמך רושם הנישואין לבדוק אם המבקש להינשא כשיר להינשא על-פי דין תורה. לשם ביצוע בדיקות אלה רשאי הרושם לאסוף מידע הנוגע למבקש, שכן אחרת הוא לא יכול לבצע את סמכותו זו.

(4) האם מוסמך רושם הנישואין, לאחר שקבע כי יש לעכב נישואין של פלוני, להעביר מידע זה למשרד הדתות? לדעתנו, התשובה היא בחיוב. משקבע רושם הנישואין, בגדר סמכותו כאמור, שיש לעכב את הנישואין - ובשלב זה אנו מניחים כי שיקולו של הרושם היה כדין - אין לרשום את המבקש לנישואין, ואין לערוך לו טקס נישואין. לעניין זה אין כל הבדל בין רושם הנישואין שבפניו התברר העניין לבין שאר רושמי הנישואין במדינה. כל רושמי הנישואין מהווים, בעיקרו של דבר, זרועות המדינה לעניין עריכת נישואין ורישומם. אין זה מתקבל על הדעת, שרושם נישואין ימצא במקרה פלוני סיבה נאותה לסירוב רישום לנישואין, אך יהיה מנוע מלמסור את המידע לרושמי נישואין אחרים וכך אפשר שיכשיל אותם במילוי תפקידם. לעניין זה, אין כל הבדל בין העברת המידע במישרין לרושמי הנישואין האחרים, לבין העברתם למשרד הדתות, שכן משרד הדתות אינו אלא צינור ומרכז להעברת המידע לרושמי הנישואין האחרים, והמידע מיועד להגיע, איפוא, אליהם.

**ב) בית-הדין הרבני**

האם מוסמכים בתי-הדין להעביר למשרד הדתות החלטותיהם על עיכוב נישואין? לדעתנו, התשובה היא בחיוב. החלטת בית-הדין על עיכוב נישואין נועדה להשיג תוצאה פלונית. אם המידע לא יועבר לרושם הנישואין, לא תינתן כל אפקטיביות לפסק הדין. זאת ועוד: דבר מקובל הוא כי בית-משפט מורה בפסק דינו על העברתו לרשויות אחרות במדינה, כדי שאלה יעשו בו שימוש בהתאם לסמכותם. בית-הדין הדתי אינו שונה בעניין זה מכל בית-משפט אחר.

**ג) משרדי הממשלה (למעט משרד הדתות)**

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

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

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

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

**ד) משרד הדתות**

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

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

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

זאת ועוד:

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

**פקודת הנישואין והגירושין (רישום), אשר הטיל חובה לרשום כל מעשה נישואין בשעת סידור הקידושין, וקבע כי בנישואין הנערכים לפי דיני ישראל 'הרשות הרשמית' היא הרב" (ע"פ 208/54 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ח(2) 833, 838).**

סמכויות הפיקוח על פעולות הרבנים-רושמי הנישואין נתונה בידי משרד הדתות. כך פסק בית-המשפט העליון בבג"צ 156/50 הדסאי נ' שר הדתות (פ"ד ה 167) בקבעו כי משרד הדתות "מרכז בידיו את הפיקוח העליון על המוסדות הדתיים של המדינה", ובידו "הסמכות לבחון מי ראוי, ומי אינו ראוי, לשמש 'רשות רשמית'". בפרשת הדסאי פסק בית-המשפט העליון כי בסמכותו של משרד הדתות לבדוק את כשירותן של תעודות הנישואין המוצאות על-ידי רושמי הנישואין. מכיוון שכך, אך טבעי הוא כי משרד הדתות יבקש ליצור כלים נאותים אשר על-פיהם יוכלו רושמי הנישואין להפעיל את סמכותם. כלים אלה כוללים, בין השאר, העמדת מידע על דבר מעוכבי נישואין לרשות רושמי הנישואין.

זאת ועוד: את סמכותו של משרד הדתות לרכז ולהפיץ מידע על מעוכבי נישואין ניתן אף לבסס על-פי חוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג - 1953. סעיף 11 לחוק קובע כי: "שר הדתות ממונה על ביצוע חוק זה". לצורך ביצוע החוק, דהיינו, לצורך ביצוע העיקרון כי נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על-פי דין תורה, סביר להניח כי שר הדתות יורה על צבירת מידע באשר לעיכובי נישואין, ועל העמדת מידע זה לרשות רושמי הנישואין.

#### 14. הפעלת הסמכות

##### א) "צדק טבעי" ו- "צנעת הפרט"

עד כה דנו בקיומה של הסמכות הפורמאלית להכין ולהפיץ מידע על מעוכבי הנישואין. עתה נדון באופן הפעלתה של סמכות זו. כמו כל סמכות סטטוטורית אחרת, חלים גם על הסמכות האמורה, העקרונות הכלליים החלים על רשויות המדינה המפעילות סמכויות סטטוטוריות. מבין הכללים האמורים הללו חשובים לעניינו שניים: כללי הצדק הטבעי, והשמירה הסבירה על "צנעת הפרט".

##### ב) כללי הצדק הטבעי

(1) רישום הנישואין מתחלק למספר שלבים. תחילתו בהרשמה לנישואין, הכוללת קבלת הצהרת המתחתנים, חקירה ודרישה ופרסום דבר הנישואין; המשכו בסידור החופה והקידושין, וסופו בהוצאת תעודות הנישואין, החלטת הרב - רושם הנישואין שלא לרשום אדם לנישואין, והחלטתו לכלול את שמו ברשימת מעוכבי הנישואין, משמעותה המעשית היא כי נמנעת ממנו האפשרות להינשא בדרך הרגילה והמקובלת. אמת הדבר, מניעה זו אפשר ותהיה זמנית בלבד. לעתים קרובות, יוכל אותו אדם לפנות לבית-הדין הרבני ולהסיר מעליו את סיבת העיכוב - בין על-פי הפניה מפורשת של רושם הנישואין ובין שלא

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

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

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

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

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

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

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

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

(3) העקרונות החלים על סוגי הראיות אשר הרב רושם הנישואין רשאי להסתמך עליהם נקבעו בין השאר, על-ידי הנשיא אגרנט בבג"צ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 331, 357 :

**"קיימא לן, שלא כל עדות שמיעה יהיה לה משקל בעיני הרשות המינהלית, כגון עדות שאין בה יותר מאשר שמועות בעלמא. שאלת המשקל של העדות ואמינותה היא עניין בשביל הרשות המינהלית לענות בו, ואין לקבוע מראש כללים לפיהם עליה לנהוג לעניין זה, זולת הכלל שהעדות צריכה להיות - בשים לב לנושא, התוכן והאדם שמסר אותה - עדות כזאת, אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה במידה זו או אחרת".**

מכאן, שבבואו להחליט אם להיעתר לבקשת הרישום, אם לאו, אל לו לרב רושם הנישואין לבסס החלטתו על רכילות ושמועות בעלמא. אין הוא רשאי לבסס החלטתו על השערות גרידא. עליו להסתמך אך ורק על ראיה "שאדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי".

(4) בטרם קבלו החלטה שלא לרשום אדם לנישואין, על הרושם להעניק לאותו אדם הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו. לשם הגשמת עיקרון זה חייב הרושם :

א. להודיע לנוגע בדבר כי התקבל אצלו מידע ביחס למעמדו האישי ;

ב. לתת לאותו אדם הזדמנות לעיין במידע המצוי אצלו ביחס למעמדו האישי ;

ג. לתת לאותו אדם אפשרות לטעון טענותיו ולהביא ראיותיו ביחס למידע המצוי בידי הרושם.

#### **"צנעת הפרט" (ג)**

(1) משהחליט רושם הנישואין שלא להיעתר לבקשתו של אדם להירשם לנישואין, הוא מעביר מידע זה למשרד הדתות, אשר מפיצו ברשימות מעוכבי הנישואין לרושמי הנישואין במדינה. מספרם של רושמי הנישואין הוא כמאתיים. הפצת רשימה למספר כה רב של אנשים טומנת בחובה אפשרות קרובה של פרסומה ברבים, כפי שאכן קרה. דבר זה יש בו כדי לפגוע בצנעתם של אלה ששם מופיע ברשימה. במקום שמוענקת סמכות לרשות סטטוטורית, והיא יכולה להפעילה באופן שאינו פוגע בצנעת הפרט, מן הראוי שהיא תנהג כך. לנו נראה, איפוא, שיש למצוא שיטה שתאפשר למשרד הדתות להעמיד המידע בדבר החלטות רושמי הנישואין על עיכובי נישואין לרשות רושמי הנישואין האחרים, מבלי שהדבר יפגע בצנעת הפרט. נראה לנו כי השיטה של קיום רשימה אינה השיטה הראויה. במקומה אנו מציעים את השיטה הבאה : ינוהל במשרד הדתות רישום מרכזי. רישום זה יהיה פתוח לעיונם של רושמי הנישואין, ואלה יוכלו לפנות אל הרישום המרכזי בכל עת לאחר שהוגשה בפניהם בקשה לרישום נישואין. הפניה תהיה אינדיבידואלית והתשובה תהיה אינדיבידואלית. בכך יוגשמו מחד גיסא, העיקרון כי רושם נישואין זכאי לדעת אם



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

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

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

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

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

יעילות ביצוע חוק שיפוט בתי-דין רבנים (נישואין וגירושין) תומכת באיסוף מידע זה. לנו נראה כי השיקולים הנוגדים מכריעים את הכף. ראשית, סמכותו של רושם הנישואין קמה רק כאשר אדם פונה אליו בבקשה להירשם לנישואין. באין פניה אין סמכות. לא הרי מעמדו של רושם הנישואין כהרי מעמדה של המשטרה, האוספת בכל העת מידע על עבריינים בכוח. פקודת המשטרה קובעת כי אחד מתפקידיה של המשטרה הוא "במניעת עבירות ובגילויין" (סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971). לשם ביצוע תפקיד זה ראוי לה למשטרה שתנהל רישומים של עבריינים בכוח. לעומת זאת, תפקידו של רושם הנישואין הוא לרשום לנישואין את הפונים אליו, ואין זה מתפקידו לאסוף מידע על מי שלא פנה אליו כלל. שנית, איסוף מידע על אנשים שלא פנו אל רושם הנישואין, ושייתכן ואף לא יפנו לעולם, הופך את רושם הנישואין למרשם אוכלוסין זוטא. סמכות מפורשת לכך בחוק אין. בהעדר סמכות כאמור, נראה לנו כי העיקרון של צנעת הפרט דורש כי לא ינוהל רישום על מעמדו האישי של אדם בלא שהוא מסר מרצונו מידע זה, בלא שהוא יודע על קיומו, ובלא שניתנת לו ההזדמנות להזימו.

שיקולים אלה חלים, במידה שווה, גם לגבי משרד הדתות עצמו. נראה לנו איפוא, כי משרד הדתות ורושמי הנישואין צריכים להימנע מאיסוף מידע על אנשים שלא פנו כלל בבקשה להירשם לנישואין. מקורות המידע היחידים שצריכים להתרכז במשרד הדתות הם שניים: החלטות של רושמי נישואין המסרבים לרשום אדם לנישואין והחלטות של בתי-דין רבניים בעניין מעמדם האישי של בעלי הדין שבפניהם.

## ג. סיכום

### 15. שאלות היסוד המשפטיות

ההיבט המשפטי על רשימות מעוכבי הנישואין מתרכז בשתי שאלות:

- (א) שאלת הסמכות: האם קיימת סמכות בידי רושם הנישואין ומשרד הדתות לרכז מידע על עיכוב נישואין, ולהעמיד מידע זה לרשות רושמי הנישואין האחרים במדינה?
- (ב) שאלת אופן השימוש בסמכות: מהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את רושמי הנישואין שעה שהם מרכזים מידע על עיכוב נישואין ומחליטים שלא לרשום אדם לנישואין, ומהם הכללים המשפטיים החייבים להדריך את משרד הדתות שעה שהוא מעמיד מידע זה לרשות שאר רושמי הנישואין במדינה?

**16. הסמכות הפורמאלית**

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

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

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

**17. הפעלת הסמכות**

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

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

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

- (1) על הרושם להודיע לנוגע בדבר כי התקבל אצלו מידע ביחס למעמדו האישי;
- (2) על הרושם לתת לאותו אדם הזדמנות לעיין במידע המצוי אצלו ביחס למעמדו האישי;
- (3) על הרושם לאפשר לאותו אדם לטעון טענותיו ולהביא ראיותיו ביחס למידע המצוי בידי הרושם.

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

(1) אין לקיים רשימות, ובהן מידע על מעמדו האישי של אדם, המופצות בין כמאתיים רושמי נישואין. דרכן של רשימות אלה שהן עשויות לצאת לרשות הרבים. בוודאי שאין מקום לקיים רשימות מקבילות הן במשרד הדתות והן במועצה הדתית תל-אביב-יפו או בכל מועצה דתית אחרת.

(2) במקום הרשימות האמורות, צריך לבוא רישום מרכזי במשרד הדתות של החלטות בתי-הדין ורושמי הנישואין, רישום זה יהיה פתוח לרושמי הנישואין, אשר יוכלו לפנות ולקבל מידע על מקרה אינדיבידואלי. שיטה זו לא תביא לסרבול תהליך, שכן הפניה של הרושם למשרד הדתות תוכל להיעשות במקביל לפרסום בקשת ההרשמה לנישואין בעתונות. ניתן אף לקבוע הסדר לפיו משרד הדתות מעביר מיוזמתו הוא לרושם הנישואין כל מידע בדיון שיש לו, וזאת על יסוד שמות המבקשים להירשם לנישואין המתפרסמות בעתונות.

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

- (1) החלטות של בתי-דין רבניים ביחס לבעלי הדין שבפניהם;
- (2) החלטות של רושמי הנישואין המסרבים לבקשתו של אדם להירשם לנישואין.

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

(ה) את הסיכום המתואר לעיל יש לגבש למערכת הוראות והנחיות, שיתפרסמו ברבים.