

---

**מצר הבנות**  
בין  
**רשות האוכלוסין וההגירה**  
לבין  
**הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**

## 1. רקע כללי

רשות האוכלוסין וההגירה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מקיימות מערכת קשרים עניפה. לאור זאת, נמצא לנו לעגן את מכלול היחסים ביניהם במסמך רשמי אשר יגדיר תחומי האחריות, תהליכי העבודה השונים, מתוכונת לשיתוף ופיתוח של נושאים חדשים, רמת שירות דו-צדדית, מגנון לניהול מחלקות, מגנון לתיאום תכניות העבודה וקידום יוזמות חדשות וצדומה. הצורך בקיום מגנונים כאלה נובע מהרצון למצות את הפוטנציאל הגלום בשיתוף פעולה בין הארגונים לטובת פיתוח ושימוש בסטטיסטיקה ברמה הלאומית, למנוע כפליות ברמה הלאומית, להגדיל את הייעולות התפעולית בשני הארגונים בתחום הסטטיסטיקה, להקטין עלויות ולשפר את הקצאת המקורות לפעולות שבתחומי החפיפה וההשקה בין שני הארגונים.

יובהר כי מסמך זה נועד לצקת תוכן להוראות חקיקה שונות המגדירות את פעילות הארגונים תוך הגדרת תהליכי העבודה ושיתופי פעולה, ואין בו כדי לגרוע מסמכיותו של כל אחד מהארגוני, מעצמאותו או משיקול הדעת המוצע הקיים לכל ארגון בفعاليתו.

### 1.1 החזון

ה חזון המשותף של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הLEMIS") ורשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות"), כחלק מהמערכת הסטטיסטית הלאומית, הוא העשרה של הסטטיסטיקה הלאומית בנושאי אוכלוסייה והגירה בישראל ושיפור אינטראקצייתם, מתוך הבנה שסטטיסטיקה זו משמשת לניהול מדינה מודרנית ולתקודמה.

### 1.2 המטרת העיקרית: איקות המידע הסטטיסטי

1.2.1 הרשות והLEMIS מחויבים לשמרה על איקות הנתונים והמידע המועברים בין שני הארגונים ועל איקות המידע הסטטיסטי המופק בשיתוף פעולה ביניהם, בכפוף להוראות הדין.

1.2.2 הרשות והLEMIS יפעלו יחד לשם קידום אימוץ תקנים בין-לאומיים לאיקות סטטיסטית, ובראשם תקן איקות הסטטיסטיקה האירופי ESCoP<sup>1</sup> (European Statistics Code of Practice) ESCoP, במוסדותיהם, ויעודדו את יצרני הסטטיסטיקה במערכת הסטטיסטית הלאומית לאמץ תקן זה, מותאם למידינות השכנות האירופית<sup>2</sup>.

1.2.3 לשם מילוי תפקידיהם ומtówך מחויבותם לאיקות מקצועית, הרשות והLEMIS יעודדו השתתפות אנשייהם בקורסים וסמינרים בין-לאומיים, ייזמו השרות משותפות, ויזמין עמייתים להרצאות ופעולות הכשרה המתבצעות באחד המוסדות, ובתוך כך מיזמים בתמיכת האיחוד האירופי.

1.2.4 בהכירים את היתרונות היחסיים של כל ארגון בהפקת סטטיסטיקה רשמית, ומtówך שאיפה לשיפור תהליכי העבודה וטיפוח המידע, הרשות והLEMIS יתיעצו ביניהם על פי תחומי האחריותם ומומחיותם ולפי פקודת הסטטיסטיקה.

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-32-11-955>

<sup>2</sup> Statistics Code of Practice for the European Neighbourhood South countries (based on the ESCoP)

### 1.3 תחומי שיתוף פעולה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשות האוכלוסין וההגירה פועלות מזה שנים בשיתוף פעולה.  
שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי בתחוםים שונים אשר ניתן לחלקם לשולש סוגים עיקריים:

#### 1.3.1 סטטיסטיקה שותפת

- העברת מידע בין הארגונים: תחומיים בהם הלמ"ס מספקת נתונים וסדרות סטטיסטיות לרשות ותחומיים בהם הרשות מספקת נתוני פרט וסדרות סטטיסטיות למל"ס.
- שיתוף פעולה בין הלמ"ס לבין הרשות בהפקת התוצריים הסטטיסטיים המופקים מהנתונים שמווערים למל"ס, כולל התייעצויות לגבי התוצאות וקבלת מידע על שינויים מנהליים בניהול המידע על ידי הרשות, וזאת בהתאם לתקנים בינלאומיים ולמטרות הארגונים.

#### 1.3.2 המרכיב הסטטיסטי הלאומי (המס"ל)

- הלמ"ס והרשות משתפות פעולה בפיתוח וקידום נושאים בסטטיסטיקה לאומיה זהה במשרדית והן במסגרת המועצה הציבורית לסטטיסטיקה ועודותיה.
- הלמ"ס והרשות מודוחות לארגונים הבינלאומיים מידע סטטיסטי רלוונטי נדרש מייצגים את המדינה בפורומים, וועדות, קבוצות עבודה, סמינרים וכנסים בינלאומיים שמתקיימים בארגונים אלו.

#### 1.3.3 קידום המחקר בישראל

- הלמ"ס והרשות פועלים יחד לקידום המחקר החברתי כלכלי בישראל, ובתוכו כך, ניתוח, איפון והגדעה של אוכלוסיות ישראל הקבועה ואוכלוסיות הזרים השוהים בה.
- הלמ"ס והרשות מקדמתה את השימוש במסדי הנתונים המוערים למל"ס לצורך שימוש על ידי החוקרים העורכים את מחקריהם בחדרי מחקר של הלמ"ס.

### 1.4 תפקידיו הארגוניים

שיתוף הפעולה בין הגוף האומוני על הפקת סטטיסטיקה רשמית במדינה מסוימת לבין הגוף האמון על המעדן החוקי של תושבים, אזרחים וזרים ובאכיפה החוקים בנוגע לשוחות ולעתסקות זרים, שבאותה מדינה, לפחות מдинות רבות בעולם. הסיבה המרכזית לכך היא, שמעצם תפקידם של גופים אלה בכלכלה ובחברה, שני הגוף קיימים מסדי נתונים משמעותיים וגדולים לגבי כל האוכלוסייה, כאשר שימוש אפקטיבי ואחראי במסדי נתונים אלה מאפשר הפקת מידע אICONטי לצורך קבלת החלטות וקבעת מדיניות;

#### 1.4.1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הלמ"ס, שבראה עומד הסטטיסטיון הלאומי, הינה יחידת סמך עצמאית של משרד ראש הממשלה והוא הגוף המרכזי במשרלה שתפקידו לאוסף ולבוד ידיעות ופרטי מידע, ולפרסם מידע סטטיסטי על האוכלוסייה, הכלכלת והחברה בישראל. הלמ"ס פועלת מכוח פקודת

הסטטיסטיקה אשר מגדירה את תפקידה, סמכויותיה ודרך פעולתה. המידע הנוסף ומעובד בلم"ס דרוש לגופי השלטון המרכזי ול גופי השלטון המקומי בעיקר לצרכי תכנון מדיניות, קבלת החלטות, וכן מעקב אחר התפתחויות וביקורת אסטרטגיה ומדיניות. המידע שנאוסף דרוש גם לחוקרים ולציבור הרחב לצורך מחקר ומעקב אחר התפתחויות כלכליות וחברתיות. כמו כן, מתפקידו של הלמ"ס לתאם את הפעולות הסטטיסטית של מוסדות המדינה וכן לשתף עמם פעולה וליעץ להם בנושאים סטטיסטיים.

בהתאם לתקדימה אלה, הלמ"ס הינה מצרכני הנתונים הגדולים של הרשות. הנתונים המועברים מהרשות למ"ס משמשים לסטטיסטיקה הדמוגרפית של ישראל, בין היתר מפקד האוכלוסין. כמו כן, משמשים הנתונים ניהול הסטטיסטיקה הרשמית בנושאים חברתיים וככללים נוספים.

#### 1.4.2 רשות האוכלוסין וההגירה

הרשות מהוות גוף משלתי מקצועי בתחום האוכלוסין וההגירה, ופעלת בהתאם להחלטות הכנסת, הממשלה ובית המשפט העליון. הרשות היא יחידת סמך עצמאית תחת שר הפנים, ותחומי אחריותה נוגעים לכל תושב בישראל, מיום לידתו ועד פטירתו, לכל מי שנמצא במדינת ישראל, למי שבא בשעריה או מבקש לצאת ממנה ולמי שבគונתו הגיע אליה לכל צורך שהוא. ייעוד הרשות הוא בהסדרת מעמדם החוקי של אזרחי המדינה, תושביה והזרים הזרים השווים בה, בהתאם למדינות הממשלה ומערכות החוקים והתקנות המסורים לסמכות הרשות. הרשות אמונה על האכיפה במקומות שבו החוק מופר בסוגיות אלו.

הרשות אחראית על ניהול מרשם האוכלוסין, מהוות מסד נתונים תשתיתי לניהול האוכלוסייה בישראל, וכן ביצוע ביקורת גבולות בمعברי הגבול הבינלאומיים ותיעוד התנועות בمعברי הגבול לצורך ביצוע תפקידה אלה, הרשות אוספת במישרין מידע המשמש הן לצרכיה הפנימיים, הן לצרכי כל משרדי הממשלה וה גופים הציבוריים, הן לצרכי הגוף הכספי הכספי, והן להכנות סטטיסטיקה לאומית.

### 1.5 המיסגרת החוקית

פעילות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשות האוכלוסין וההגירה מוגדרות בחקיקה. להלן תמציתת המחב המשפטית ביחס לארגוני אלה.

#### 1.5.1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

1.5.1.1 פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן: "פקודת הסטטיסטיקה" או "הפקודה") מסדירה את תפקידו של הסטטיסטיקן הלאומי ואת פעילותה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תוך שהיא קובעת סמכויות ותפקידים למ"ס, לצד מגבלות נורמטיביות ייעודיות, ובחן חובת שמירה על סודיות הנתונים הננספים על ידה כאשר עבירה פלילית קובעה בצדיה.

1.5.1.2 בהתאם להוראות הפקודה, הלמ"ס היא המוסד המרכזי בישראל לאיסוף, עיבוד ופרסום של סטטיסטיקה רשמית של מדינת ישראל.

3.1.5.1.3 על פי הפקודה, בראש הלמ"ס עומד הסטטיסטיקון הלאומי; מתפקידו של הסטטיסטיקון הלאומי להנחות את המערכת הסטטיסטית במוסדות המדינה ולבזע את דרכי פעילותה של הלמ"ס ואת הסטנדרטים המחייבים שינחו אותה ואת מוסדות המדינה האחרים. במילוי תפקידו, מחייב הסטטיסטיקון הלאומי לפעול על סמך שיקולים מדעיים. עם זאת, פקודת הסטטיסטיקה מותירה שיקול דעת לסטטיסטיקון הלאומי וללמ"ס בקביעת דרכי העבודה של הלמ"ס.

3.1.5.1.4 על פי הפקודה, מתפקידו של הלמ"ס לאסוף ידיעות ופרטים בעניינים מגוונים, אודות ייחדות סטטיסטיות שונות, ולפרסם סטטיסטיקה רשמית בתחוםים המפורטים בפקודת הסטטיסטיקה. כמו כן, מתפקידו של הלמ"ס לשתף פעולה עם מוסדות המדינה בעריכת פעולות סטטיסטיות ובפרסום תוצאותיהן.

3.1.5.1.5 לצורך מילוי תפקידו של הלמ"ס, חלה חובת השבה על פרטיהם שהלמ"ס פונה אליהם לקבלת מידע וכן מוקנות לhim סמכויות לדרישת מידע מגופים אודות פרטיהם או גופים אחרים, לרבות לגבי מידע שהוביל חובת סודיות ייודית אם הוא מצוי במוסדות המדינה. בהתחשב באלה, קובעה בפקודה חובת שמירת הסודיות הייודית.

3.1.5.1.6 יודגש כי בפעולות הלמ"ס פועלת היא תוך מחייבות לחובת שמירת הסודיות והגנת הפרטיות. הלמ"ס איננה מוסרת לגורמים מחוץ לה מידע מסווה או ניתנן לויהו, אלא בהתאם למוטר על פי חוק ובכלל זה, בין היתר, לפי הסיגים הקבועים בסעיפים 18 ו-18א לפקודה. מחייבות זו הינה לאור חובת שמירת הסודיות הייודית הקיימות בפקודה, הוראות חוק הגנת הפרטיות, וכן חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומתווך הבנה שמירה על הסודיות והגנה על הפרטיות היא אבן היסוד של פעילות הלמ"ס אשר מאפשרת אישור מידע אפקטיבי ושלם.

3.1.5.1.7 יצוין כי הפקודה קובעת גם את מעמדה של המועצה הציבורית לסטטיסטיקה, אשר משמשת מעין מפגש בין הלמ"ס לבין צרכני סטטיסטיקה וייצרני סטטיסטיקה אחרים.

## 1.5.2 רשות האוכלוסין וההגירה

3.1.5.2.1 חוק מರשם האוכלוסין, התשכ"ה – 1965 (להלן: חוק המרשם) מסדיר את סמכויותיהם של פקידי רישום לנחל את מրשם האוכלוסין ביחס לכל תושבי המדינה, כאשר הוראות החוק קובעות את תוכן המרשם ואת הכללים לפיהם ניתן לרשום במרשם, לשנות את הרישום או לתקן.

3.1.5.2.2 בנוסף, חוק הכנסת לישראל, התשי"ב-1952 וחוק עובדים זרים התשנ"א-1991 הטילו על הרשות לנחל את>Status them בישראל של זרים, בין באמצעות פעולות ביקורת הגבולות ובין באמצעות רישיונות ישיבה או עבודה לזכאים לכך או הרחת אלן שאינם זכאים לישראל. מכח סמכויות אלו מחזיקה הרשות, בין היתר, גם מידע על כלל השוהים בישראל. מסד נתונים זה משמש את כלל המשק לויהו ולאיתור של השוהים בישראל ושל אלו ששחו בה בעבר.

3.1.5.2.3 פרק ה' לחוק המרשם קובע את המסגר להעברת מידע ממראשם האוכלוסין, כאשר ישנו מידע אותו ניתן לתת לכל אדם (סעיף 29(ב)), מידע שנייתן לתת רק למי שהוכחה כי יש לו עניין לכארה בדבר (סעיף 29(ג)), מידע שנייתן למסור לאדם על עצמו (סעיף 29(א)), מידע שנייתן לתת

ל גופים פרטיים (סעיף 29א) או מידע שנייתן למסור רק לרשיימה סגורה ומצוצמת של גופים (סעיף 31).

1.5.2.4 בכל הנוגע לניהול המידע ביחס למי שאינו תושב המדינה – לא קיימת חקיקה העוסקת בסוגיות המידע באופן מפורש, ומידע זה נאסר במידע מנהלי גרידא, אשר בשל טבעו של המידע חולות עליו גם הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות).

1.5.2.5 בנוסף, מעבירה הרשות מידע לגופים ציבוריים הזוקקים לכך לצורך מילוי תפקידם בהתאם להנחיות פרק ד לחוק הגנת הפרטיות.

## 2. עקרונות מנהים ודרבי פעולה

### 2.1 עקרונות מנהים

2.1 שיתוף פעולה מוסדר בין הרשות לבין הלמ"ס מבוסס על הכרה הדדית בחשיבות שיפור איכות ויעילות פעילותם של שני הארגונים, כל ארגון בפני עצמו ושניים ביחד, והיכולת שלהם לבצע את תפקידם נאמנה תוך התייחסות ליתרונותיו היחסיים ולתפקידו של כל ארגון.

2.2 כל ארגון יאפשר לארגון الآخر, כמידת יכולתו, ובכפוף למוגבלות המינהליות והמשפטיות החלות בעניין, תנאים אופטימליים למימוש מלא ויעיל של תפקידיו וסמכויותיו.

2.3 שני הארגונים שואפים לפעול ביעילות ובמוגמה למנוע כפilities בתחומי איסוף וניהול של סטטיסטיקה ברמה הלאומית, ולשתף פעולה ביזום, קידום ומימוש של יוזמות חדשות.

2.4 פעולות משותפות של הארגונים יבוצעו בתהליכים סינרגטיים, מתוך מטרה להעצים את יכולתם של הארגונים למלא תפקידם במקצועית, תוך עמידה בקריטריונים מקובלים של איכות סטטיסטית.

2.5 עקרונות באשר לנושאים ספציפיים ופעולות שלגביהם מתקיים שיתוף פעולה בין שני הארגונים יפורטו בספקי המזכיר.

2.6 מזכר הבנות יבחן אחת לתקופה, על מנת להתאיםו למציאות ולצרכים משתנים. נספחים עתידיים יצורפו למזכיר, והוא חלק בלתי נפרד ממנו.

### 2.2 דרכי פעולה

2.2.1 לייצור סביבה ארגונית, טכנולוגית וחוקית מיטבית לשיתוף נתונים בין הארגונים באופן שיאפשר לכל אחד מה גופים למצות את פוטנציאל המידע הקיים בשני הארגונים לצורך הגשמת מטרותיו של כל אחד מה ארגונים, בכפוף להוראות הדין ובכלל זה חובת הסודיות החלה על שני הארגונים.

2.2.2 בהתאם להפקה וההפעזה של הסטטיסטיקה הלאומית על מנת לסייע כפilities וסתירות ולהפחית את נטל החשיבה.

- 2.2.3 להגדיר רמת שירות ומחויבות של כל ארגון כלפי השני באספקת הנתונים והותרים הסטטיסטיים, בהתאם לתפקידו של כל ארגון, כך שכל ארגון יוכל למלא את תפקידיו באופן המיטב.
- 2.2.4 להגדיר מנגנונים לדיוון בנושאים מקצועיים בתחום המethodולוגיות המשמשות לעריכת הסטטיסטיקה הלאומית.
- 2.2.5 להקים פורומים משותפים קבועים ליבורן סוגיות שעולות וקבלת החלטות בתחום העניין המשותפים לשני הגופים.
- 2.2.6 להגדיר מנגנון לשיתוף פעולה בתחום התשתיות הטכנולוגיות ותשתיות המידע המרחבי, במטרה ~~לספר~~ את מסדי הנתונים (שימוש בצד ותוכנות וכו') ולצורך שיתוף פעולה בפרויקטים חוצי ארגון.
- 2.2.7 לתאם את מועד הפרסום של מידע סטטיסטי רלוונטי על ידי כל אחד מהארגוני ואת חלוקת התפקידים בධיהו נתונים לארגונים בינלאומיים.
- 2.2.8 לתאם את אופן ייצוג המדינה בפורומים וארגונים בינלאומיים בתחום סטטיסטיקה רשמית רלוונטית, במטרה לייצור אחידות ועקבות אומדנים המדוחים ברמת המדינה לגורמים הבינלאומיים.

### 2.3 קבוצות עבודה קבועות

הרשות והלם"ס מפיקות מידע סטטיסטי המבוסס על תשובות שני הארגונים. בנושאים בהם נדרשות החלטות באופן תדרי, בנושאים בהם ישנו עדכוני חקיקה ושינויי הגדרות באופן תדרי, ובנושאים שבהם נדרשת פעילות משותפת על מנת לעמוד בדרישות בין-לאומיות ואחרות, תקומנה קבוצות עבודה, ובכלל אלה קבוצות אלה אשר יפעלו בין היתר לקידום הנושאים שלහן. קבוצות העבודה יגידרו את דפוסי שיתוף הפעולה בפעילויות השותפות הרלוונטיות לשני הארגונים בתחום עיסוקן. יודגש כי קבוצות העבודה יפעלו בהתחשב במגבלות המשפטיות החלות בעניין ובهم סמכויותיהם של כל ארגון והיבטי שמירה על סודיות והגנת הפרטיות.

#### 2.3.1 המידע המנהלי בענייני תושבי ישראל

- 2.3.1.1 קבוצת העבודה עללה נושאים הדורשים דיון, קבלת החלטות ותיאום פעילות משותפת של שני הארגונים ;
- 2.3.1.2 תקיים מפגשים קבועים לצורכי עדכונים לגבי נתונים ומטא DATA בתנוני מרשם האוכלוסין ונגורותנו, המשפיעים על הסטטיסטיקה השוטפת בתחום אוכלוסייה.

### 2.3.2 המידע המנהלי בענייני אוכלוסיות זרות בישראל

2.3.2.1 קבוצת העבודה תקדם את ההבנה וההיכרות עם קבוצות האוכלוסייה המגוונת של הזרים בישראל ומאפייניהם הייחודיים, וזאת לשם הפחת סטטיסטיקה עדכנית ומקיפה לגבי מצבה הזרים והתנוונות הדמוגרפיות לאורך זמן.

2.3.2.2 תמפה ותקדם את המחקר על אוכלוסיית הזרים בישראל מגוון רחב של נושאים.

למצר הבנות זה יצורפו נספחים של קבוצות העבודה שיהוו חלק בלתי נפרד ממצר ההבנות. הנספחים יתעדכנו מעט לעת בהתאם לצרכים ולניסיבות.

### 3. מנגנוני קשר

3.1 כל ארגון ימנה נציג מטעמו, שיישמש כאיש קשר, וזאת בנוסף לאינטראקציה הישירה בין עובדי שני הארגונים לצורך עובdotם השופפת.

3.2 איש הקשר של הרשות ימונה על ידי מנהלת אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה; איש הקשר של הלמ"ס ימונה על ידי המשנה לסטטיסטיקן הלאומי.

3.3 ועדת היגוי ומעקב לעובדה המשותפת תמונה על ידי מנהלי הארגונים.

3.4 אנשי הקשר ייפגשו לפי הצורך לשיבות תיאום והתעדכנות. הם יהיו אחראים לקדם את שיתוף הפעולה, על פי מוצר הבנות זה. כל איש קשר יעדכן את עמיתו באשר לשינויים בנושאים הרלוונטיים לעובדה המשותפת. דגש מיוחד ישם על ידוע באשר לשינויי סדרי עבודה ותכני מידע, כמו עדכון סדרות לאחר, שינוי הגדרות ושינוי לו"ז להעברת מידע.

3.5 אנשי הקשר ידוחו למנהל אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות ולמשנה לסטטיסטיקן הלאומי, על תכניות העבודה במיזמים המשותפים, ויעדכו אותם על התקדמות בעובדה המשותפת. כל זאת, מבלי לפגוע בקשרי העבודה השוטפים המתקיים בין הלמ"ס לבין הרשות.

### 4. ישוב מחלוקת

אין במצר הבנות זה בכדי לסתור החלטות והנחיות המתקבלות בלמ"ס וברשות. אם יימצא שקיימות סתיירות או מחלוקת בין הארגונים, שני הארגונים יפעלו ליישוב המחלוקת.

ולראיה באו על החתום:

  
פרופ' שלמה מор-יוסף  
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

  
פרופ' דני פרפרמן  
הסטטיטיקן הלאומי ומנכ"ל הלמ"ס