



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תהליכי התאזרחות מתוקף נישואין וזוגיות

סקירה משווה

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

ח' בניסן תשע"ד

8 באפריל 2014

כתיבה: נטע משה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	תמצית
3	1. אזרחות – רקע
4	2. תהליכי התאזרחות בעולם – תנאי סף, הקלות לבני זוג, היבטים טכניים
4	2.1. תנאי סף ודרישות המוצבים בהליכי התאזרחות בעולם
5	2.1.1. משך המגורים במדינה (residence) ומשך קשר
	2.1.2. התערות בחברה (integration, assimilation), מבחני שפה והכרת
7	המדינה
8	2.1.3. חוסן כלכלי (financial requirements)
9	2.1.4. עבר פלילי נקי, "אופי טוב" (criminal record, good character)
10	2.1.5. דרישות בריאותיות (health requirements)
11	2.1.6. גיל מינימלי
12	2.1.7. כנות הנישואין וחיים משותפים
13	2.2. היבטים טכניים בהליכי התאזרחות
13	2.2.1. אגרות (administrative fees) ותשלומים נלווים
14	2.2.2. זמני המתנה להכרעה בבקשה
14	2.2.3. הפעלת שיקול דעת בהכרעה (discretionary)
15	3. מדינת ישראל – התאזרחות וההליך המדורג
15	3.1. קבלת אזרחות בישראל
16	3.2. התנאים להתאזרחות בישראל של לא-יהודים
17	3.3. ההליך המדורג – התאזרחות זרים בני זוג של ישראלים
22	רשימת מקורות



מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה, ומובאת בו סקירה משווה של תהליכי התאזרחות מתוקף נישואין וזוגיות בעולם, ובעיקר בישראל, ובכלל זה בדיקת כנות קשר הנישואין. התאזרחות היא רכישת אזרחות שלא מתוקף לידה, ובמדינות רבות בעולם היא כרוכה בתהליך מתמשך שמוצבים בו תנאי סף ודרישות, לצד הקלות והטבות לקבוצות מועדפות, דוגמת בני זוג של אזרחי המדינה. בחלק הראשון של המסמך יסקרו עיקרי הדרישות ותנאי הסף הרווחים במדינות בעולם, ויוצג מנעד ההקלות האפשריות בכל אחד מהסעיפים הללו כאשר המבקשים להתאזרח הם בני זוג של אזרחי המדינה. בחלק השני של המסמך יוצג תהליך ההתאזרחות בישראל של זרים שהם בני זוג של ישראלים (ההליך המדורג). מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל נתונים על ההליך המדורג והתאזרחות של בני זוג, אולם עד כה הנתונים לא התקבלו.

תמצית

- **אזרחות** היא מערכת של זכויות וחובות אזרחיות, פוליטיות וחברתיות, הקושרות את הפרט למדינה ועושות אותו לשותף מלא בחברה. **התאזרחות** היא רכישת אזרחות שלא מתוקף לידה, ואזרחות היא המעמד האזרחי הגבוה ביותר של אדם במדינה. במדינות רבות **התאזרחות היא תהליך ממושך, והמבקשים להתאזרח נדרשים לעמוד בתנאי סף**, להציג מסמכים וראיות ולמלא שורה של התחייבויות כלפי המדינה. **בחלק מהמדינות נקבעו תהליכים ותנאים מקילים להתאזרחות בעבור קבוצות מסוימות**, דוגמת בני זוג ובני משפחה של אזרחים, מהגרים בעלי מקצוע מועדף, זרים הנמנים עם הלאום של המדינה ופליטים.
- **בני זוג של אזרחים, נשואים או ידועים בציבור נדרשים לעבור תהליכי התאזרחות ברוב המדינות המערביות. בעבר נהגו נורמות שונות, ובן הזוג היה מקבל אזרחות או מעמד קבע אחר כמעט אוטומטית** עם הצגת תעודת נישואין. הדרישות המוצבות לבני זוג של אזרחים נגזרות לא אחת מתנאי הסף הקבועים בחוקים ובנהלים החלים על מתאזרחים; בחלק מהמדינות ניתנות הקלות לבני הזוג בחלק מתנאי הסף.
- בסקירה עלה כי יש כמה תנאי סף שרוב המדינות מציבות: משך מגורים מסוים במדינה; התערות בחברה, הנבדקת בין השאר במבחני שפה וידע לאומי; חוסן כלכלי; עבר פלילי נקי ואופי טוב; עמידה בדרישות בריאותיות. **בתהליך התאזרחות מתוקף נישואין וזוגיות מוצבים תנאי סף מיוחדים**: משך הקשר הזוגי; כנות הנישואין; גיל מינימלי להתאזרחות ולנישואין; חובות החלות על בן הזוג האזרח הנחשב ל"נותן חסות".
- **ההקלה המשמעותית ביותר בעבור בני זוג בתנאי הסף היא קיצור משך המגורים** הנדרש במדינה בטרם הגשת הבקשה להתאזרחות, או לחלופין – התקופה שבה נדרש מעמד של רישיון קבע. הקלה אחרת בתהליך, שאינה קשורה לקבלת האזרחות עצמה אם כי לשלב מקדים, היא האפשרות לקבל מעמד אזרחי זמני בגין הקשר הזוגי, מעמד שלא ניתן בקלות לכל זר המבקש להגר. כמו כן יש הקלות מסוימות במבחני השפה והידע. יש מדינות שבהן הליך ההתאזרחות זול יותר בעבור בני זוג, אם במישרין בשל אגרות נמוכות יותר ואם בעקיפין בשל ההבדלים בתנאי הסף.
- **תנאי הסף המיוחדים בעבור בני זוג מתאזרחים** הם בראש ובראשונה משך הקשר הזוגי ועמידה בבדיקת כנות הקשר. משך הקשר הנדרש וטיבו שונים בכל מדינה ומדינה (כל קשר זוגי, רק קשר נישואין, קשר במדינת המוצא או במדינה הקולטת). בחלק מהמדינות **בדיקת כנות קשר הנישואין** היא בדיקה נפרדת, ואילו באחרות היא חלק מהמנגנון הכולל של בדיקת הבקשה ואימות מסמכי הנישואין והזוגיות. בבדיקת כנות קשר על-פי רוב בני הזוג צריכים להוכיח שהם מקיימים קשר זוגי

אמיתי, ולשם כך הם נדרשים לעבור ראיונות ולהציג מגוון ראיות תומכות. אף שיש קושי לבחון את היישום של בדיקת כנות הקשר במדינות אחרות, לא מן הנמנע כי בדיקה זו כרוכה במידה רבה של הפעלת שיקול דעת מצד הפקיד, וסביר שנערכים מספר מפגשים ומוגשים מסמכים. **אף כשבדיקת כנות הקשר מעוגנת בנהלים של מדינות לא תמיד מוסבר במה היא כרוכה ולא תמיד מוצגים בנהלים הקריטריונים המשמשים בה.** על-פי רוב לא מצוין אילו ראיות נחשבות לראיות תומכות, ואין מדרג ברור של קריטריונים.

- להבדיל מהליך התאזרחות רגיל, שבו המהגר עומד בפני עצמו, **בהליך התאזרחות מתוקף נישואין וזוגיות המהגר תלוי גם בבן זוגו האזרח, וזה נחשב נותן חסות.** לפיכך, יש מדינות המציבות דרישות כלכליות לבן הזוג האזרח: גובה הכנסה מסוים, הפקדת ערבות, קיום חסכוניות, בעלות על מקום מגורים נאות בעבור משפחתו ועמידה בתשלום מזונות אם הדבר נדרש. יש מדינות שבודקות אם בן הזוג האזרח תלוי במערכת הרווחה והקצבאות המקומית. נוסף על כך הרשויות מוודאות שאין לנותן החסות עבר פלילי, בעיקר בעבירות הקשורות לאלימות במשפחה, ושהוא מחזיק ביטוח רפואי.

- **מדינת ישראל** קבעה בחוקיה ובנהליה כי אפשר לקבל אזרחות בשלושה מסלולים: מכוח לידה או ישיבה, מכוח השבות או בהליך התאזרחות. בחוק האזרחות, התשי"ב-1952, מפורטים תנאים להתאזרחות: נמצא בישראל; שהה בישראל שלוש מתוך חמש שנים; זכאי לשבת ישיבת קבע; יודע ידיעת-מה את השפה העברית; ויתר על אזרחותו הקודמת. עם זאת, מצוין בחוק **במפורש כי ההחלטה על מתן אזרחות למי שעומד בתנאים נתונה בידי שר הפנים, ומנגד, שר הפנים רשאי לפטור מחלק מהתנאים בני זוג המתאזרחים מתוקף נישואין.** נוסף על תנאים אלו ניסחה רשות האוכלוסין וההגירה עם השנים נהלים המתעדכנים מזמן לזמן בנוגע למתן אזרחות ולמתן מעמד אזרחי שאינו אזרחות.

- ההליך המפורט ביותר נוגע למתן אזרחות לבני זוג של ישראלים, והוא מכונה "ההליך המדורג", על שום שלביו הנפרסים על פני שנים אחדות. בשנים אלו, אם מבקש האזרחות עובר בהצלחה את הבדיקות הקבועות בהליך, עולה מעמדו האזרחי בזמנים קבועים עד לקבלת אזרחות או תושבות קבע. יישום הליך זה החל בשנת 1996; קודם לכן קיבלו זרים שנישאו לישראלים אזרחות כמעט אוטומטית. ההליך נמשך חמש שנים בעבור בני זוג נשואים ושבע שנים לידועים בציבור. הבדיקות שנעשות במהלכו הן אימות מסמכים, בדיקת רקע פלילי וביטחוני, בדיקת מרכז חיים ובדיקת כנות קשר בכמה ראיונות. בנהלים מופרדות כמה קבוצות: בני זוג זרים הנשואים לישראלים; בני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו המין; בני זוג הנשואים לתושבי קבע; בני זוג של פליטים מוכרים. כמו כן יש נהלים רוחביים העוסקים בפרוצדורות הננקטות בעת בירור הליך ההתאזרחות: נוהל עריכת ראיונות ונוהל בדיקה וקביעה של מרכז חיים.

- ביקורת ציבורית רבה נמתחה על הקשיים המוצבים בפני זוגות בהליך המדורג. מנגד, נטען כי פעמים רבות הנישואין הם נישואין פיקטיביים לצורך קבלת מעמד אזרחי בישראל, ולכן הליך כזה הוא חיוני. לשם הבנת התמונה המלאה ומתן מענה מספק לוועדת הפנים והגנת הסביבה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל נתונים על מקבלי מעמד אזרחי מתוקף נישואין וזוגיות. לצערנו, למרות פניות חוזרות ונשנות מאז ינואר 2014 הנתונים לא נמסרו. כדי לעמוד על סוגיות הכרוכות בהליך המדורג נדרש מאגר נתונים נרחב על ההליך המדורג, הן כדי לברר את המגמות ולבסס את המדיניות על מסד נתונים והן כדי לאפשר את מלאכת הפיקוח והבקרה מצד הרשות המחוקקת.



1. אזרחות – רקע

למושג אזרחות הגדרות רבות, והוא התפתח עם השנים בד בבד השינויים בהסדרים פוליטיים. ככלל אפשר לומר שבעת המודרנית אזרחות נתפסת במדינה הריבונית כמערכת של זכויות וחובות אזרחיות, פוליטיות וחברתיות,¹ הקושרת את הפרט למדינה ועושה אותו לשותף מלא בחברה.² עם השנים התקבעו כללים ותהליכים שונים למתן אזרחות, אולם נדמה כי התמורות החברתיות והטכנולוגיות בעשורים האחרונים, דוגמת הגלובליזציה ופיתוח אמצעי תחבורה, הציבו את המדינות בפני אתגרי הגירה מורכבים יותר ויותר, ואלה מחייבים לא אחת עיון מחודש בחוקי ההגירה וההתאזרחות וניסוח חוזר של תנאיהם.

נהוגות שתי דרכים עיקריות לקבלת אזרחות: אזרחות מלידה ואזרחות נרכשת (התאזרחות).³

- **אזרחות מלידה** – קבלת אזרחות באופן אוטומטי מעצם הנסיבות שמתקיימות בעת לידתו של אדם, על-פי רוב על-פי דין הדם (*jus sanguinis*) או דין הקרקע (*jus soli*). המדינה היא שקובעת את הדין העיקרי או הבלעדי החל בה, ובכמה מדינות יש שילוב של שניהם.

- **דין הדם (*jus sanguinis*)** – במדינות הבוחרות להחיל את דין הדם, האזרחות עוברת בירושה מההורים (או מאחד מהם) לילד. כלומר, אם אחד ההורים הוא אזרח המדינה, גם ילדיו יהיו אזרחים.

- **דין הקרקע (*jus soli*)** – אדם שנולד במדינה מסוימת זכאי לקבל אזרחות מתוקף הולדתו בשטחה, יהיה אשר יהיה מוצא הוריו או מעמדם האזרחי. דין זה הוא הדין המרכזי בעיקר במדינות הנחשבות מדינות הגירה, למשל ארה"ב.

- **אזרחות נרכשת (*naturalization*) (להלן: התאזרחות)** – קבלת מעמד אזרח בתהליך שהמדינה מתווה. במדינות רבות יש לצד הליכי ההתאזרחות הרגילים תהליכי התאזרחות מקוצרים או מקילים לקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כגון בני משפחה של אזרחי המדינה, פליטים מוכרים, בעלי מקצועות נדרשים או מי שתורמים תרומה ייחודית למדינה ולכלכלתה.

נוסף על שתי דרכים אלו יש מדינות, ובהן ישראל, המחזיקות בחוקי **רפטריאציה (*repatriation*)** – חוקים המקנים זכות שבות ואזרחות אוטומטית או עדיפות בקבלת אזרחות לבני הלאום של המדינה שאינם יושבים בה.⁴ בישראל, כפי שיפורט בפרק 3, אפשר לקבל אזרחות מכוח לידה או ישיבה

¹ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Ch. 1: The Development of Citizenship to the end of the Nineteenth Century, Cambridge University Press, 1950.

² להרחבה על המושג אזרחות ראו: אסף שפירא, **אזרחות – מבט תאורטי והיסטורי**, פרלמנט 67, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2010.

אזרחות שלא במסגרת מדינה ריבונית עשויה ללוש צורות שונות. הבולטת בהן כיום היא אזרחות על-לאומית של האיחוד האירופי, שמתקיימת לצד האזרחות הלאומית בכל מדינה באיחוד. מסמך זה יעסוק באזרחות ובהתאזרחות במדינות ריבוניות, שכן זה ההסדר הפוליטי הכמעט-בלעדי בימינו, וכן משום שמטרת מסמך זה היא הצגת סקירה השוואתית בין מדינות.

³ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הצהרת נאמנות כתנאי לקבלת אזרחות – סקירה משווה**, כתיבה: איתי פידלמן, 22 בדצמבר 2010; אור טוטנאור, "חוקי אזרחות בעולם", פרלמנט 67, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2010.

⁴ להרחבה ראו:

Amnon Rubinstein and Alexander Yakobson, **Democratic Norms, Diasporas and Israel's Law of Return**, American Jewish Committee website, May 2005.

אמנון רובינשטיין, **חוקי השבות של אחרים, הארץ**, בינואר 2000, מתוך האתר של רובינשטיין, תאריך כניסה: 24 במרס 2014; רות גביון, נייר עמדה: **שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה**, מרכז מציל"ה, ירושלים תש"ע, עמ' 10.



בישראל,⁵ בתהליך התאזרחות או מכוח עקרון השבות. חוק השבות, התשי"ב-1950, קובע כי כל יהודי רשאי לעלות לארץ מתוקף יהדותו, ובעקבות זאת לקבל אזרחות על-פי חוק האזרחות, התשי"ב-1952.⁶

2. תהליכי התאזרחות בעולם – תנאי סף, הקלות לבני זוג, היבטים טכניים

התאזרחות היא תהליך מתמשך, והיא כרוכה בעמידה בתנאי סף, ובכך היא נבדלת מקבלת אזרחות אוטומטית. אזרחות היא המעמד האזרחי הגבוה ביותר שזר יכול לקבל במדינה; לא אחת יש לצדה מעמד של תושב קבע (permanent residence), תושב ארעי או בעל רישיון ישיבה או רישיון שהייה אחר, שעשוי להינתן למטרות ייעודיות של עבודה או לימודים. הן עצם קיומו של התהליך והן דרך יישומו מושפעים ממאפייני המדינה ומאינטרסים ומשיקולים שהיא שוקלת בבואה לנסח את חוקיה ומדיניותה בנושא הגירה ואזרחות.⁷ מסקירה של התנאים להתאזרחות עולה כי יש כמה קבוצות עיקריות של תנאים שמדינות מציבות למבקשים להתאזרח: משך המגורים במדינה, התערות בחברה (שפה, ידע היסטורי, שילוב כללי), חוסן כלכלי, אופי טוב ועבר פלילי נקי, דרישות בריאותיות, גיל, כנות קשר זוגי וחיים משותפים. כל מדינה יוצקת תוכן שונה לתנאים שהיא בוחרת להציב, והמדינות נבדלות זו מזו במשך המגורים הנדרש בהן, בדרך הבדיקה של המועמדים, ברף העדויות הנדרש, במוסדות המעורבים בתהליך ועוד. במסמך זה לא יוצגו התנאים בכל מדינה ומדינה אלא תוצג תמונה כללית של התנאים הרווחים. בכל אחד מהסעיפים יוצגו הדרישות המוצבות לבני זוג של אזרחים וההבדלים ביניהן לבין הדרישות המוצגות לאחרים, וכן ההבדלים בין המדינות. כמו כן יוצגו היבטים טכניים בבחינת העמידה בתנאי הסף שנקבעו: עלויות, הפעלת שיקול דעת ומשך ההליך.

יובהר כי יש באפשרותנו לבדוק את הקריטריונים המתפרסמים במסמכים ובאתרים רשמיים של המדינות אך לא את אופן יישומם. כך, ייתכן שמדינות יציבו להלכה תנאים דומים מבחינת משך התהליך, מספר המפגשים הנדרשים עם נציגי רשויות ההגירה, רמת פירוט המסמכים, הקלה או הקשחה בקריטריונים ועוד, אך אופן יישומם שונה בכל מדינה ומדינה.

2.1. תנאי סף ודרישות המוצבים בהליכי התאזרחות בעולם

מאז מלחמת העולם השנייה נוקטות מדינות המערב מגמה של ליברליזציה בגישה לאזרחות: לא נהוגה עוד אפליית קבוצות מסוימות שקודם לכן נמנעה מהן גישה לאזרחות, והוסרו מחסומים על-ידי קביעת חוקים והליכים סדורים ושקופים להתאזרחות.⁸ צד אחד של מגמה זו הוא הסדרה של תנאי סף ועיבוים, הרחבת השימוש בהם והגדלת מספרם. יש חוקרים הטוענים כי משמעות הדבר היא הקשחה

⁵ זכאי לאזרחות מי שנולד בישראל ואחד מהוריו ישראלי, מי שנולד בחו"ל להורים ישראלים או מי שישב במדינה בעת מרשם התושבים בשנת 1952.

⁶ סעיף 2 (א) לחוק האזרחות. להרחבה על חוק השבות ופירושו כמתן אזרחות אוטומטית ראו: רות גביון, נייר עמדה: שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה, מרכז מצ"ה, ירושלים תש"ע, עמ' 22.

⁷ שלמה אבינרי, ליאב אורגד ואמנון רובינשטיין, נייר עמדה: התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל, מרכז מצ"ה, ירושלים תשס"ט.

⁸ בעבר נשללה הגישה לאזרחות באופן גורף בחלק מהמדינות ממהגרים שלא נמנו עם לאום המדינה, כגון ילדים למהגרי עבודה, ונשים שנישאו לגבר בעל אזרחות אחרת איבדו את אזרחותן. כאמור, כיום יש לקבוצות אלו גישה לתהליך התאזרחות בקריטריונים אחידים.



בפועל (restrictive) של הקריטריונים להתאזרחות,⁹ והדבר אינו עולה בקנה אחד עם הגישה הליברלית שהם מייצגים. צד אחר של מגמה זו (שעליו יורחב בהמשך) הוא מתן אפשרות להפעלת יותר ויותר **שיקול דעת** מצד בעלי תפקידים בבחינת הקריטריונים ובהפעלתם.

יש להדגיש כי הקריטריונים והדוגמאות המוצגים להלן נוגעים להתאזרחות באופן כללי. יש מדינות החברות בהתאגדות על-לאומית או בהסדר פוליטי מיוחד, דוגמת האיחוד האירופי או חבר העמים הבריטי, ויש בהן הליכי התאזרחות שונים והקלות לזרים שהם אזרחי מדינות החברות באותן התאגדויות.

2.1.1. משך המגורים במדינה (residence) ומשך קשר

במדינות רבות אחד התנאים לכניסה להליך ההתאזרחות הוא **שהייה מינימלית קבועה במדינה** באשרה מסוימת. זהו תנאי אחד במערכת גדולה יותר של תנאים, ועמידה בו הכרחית לשם הגשה של בקשה להתאזרחות אולם הוא אינו מאפשר קבלת אזרחות אוטומטית. במדינות רבות על מגיש הבקשה להחזיק בתקופה זו או בחלקה **באשרה של תושב קבע**. משך השהייה הנדרש שונה בכל מדינה ומדינה: **בשווייץ** למשל יש לשהות 12 שנה במעמד של תושב קבע לפני הגשת בקשה להתאזרחות;¹⁰ **בדנמרק** יש לשהות תשע שנים במעמד של תושב קבע; **באוסטריה** יש לשהות עשר שנים, ומתוכן חמש במעמד של תושב קבע; **בפולין ובסרביה** יש לשהות במעמד תושב קבע שלוש שנים, וב**בריטניה ובהולנד** – חמש שנים. גם ספירת השנים שונה בכל מדינה ומדינה: **בחלקן נדרשת שהייה רצופה, ובאחרות נדרשת שהייה מצטברת של מספר שנים מסוים בטווח שנים מסוים**. **בפינלנד** למשל נדרשת שהייה של חמש שנים רצופות במדינה או של שנתיים רצופות מתוך שבע שנים; **בנורבגיה** נדרשת שהייה של שבע שנים מתוך עשר השנים האחרונות, באשרת שהייה או עבודה.

משך המגורים הוא הסעיף שנקבעו בו ההקלות הרבות ביותר לבני זוג של אזרחים,¹¹ ובמרבית המדינות משך המגורים במדינה הנדרש מהם קצר מזה שנדרש מאחרים המבקשים להתאזרח. יש מדינות שבהן ההבדל בין מתאזרחים רגילים לבני זוג של אזרחים גדול למדי – תשע שנים: **בשווייץ** (12 שנים למתאזרח רגיל ושלוש לבן זוג¹²), **בספרד** (עשר בהליך רגיל ושנה לבני זוג) ו**סלובניה** (עשר בהליך רגיל ושנה לבני זוג); לעומת זאת, בצ'כיה ובבלגיה נדרשות חמש שנים הן ממתאזרחים רגילים והן מבני זוג של אזרחים (בבלגיה – בני זוג נשואים שניהלו שלוש שנים משק בית משותף).

על-פי רוב, **נוסף על הדרישה למגורים קודמים במדינה נדרש משך מינימלי של נישואין או ניהול משק בית משותף** (common household), אם במדינה הקולטת ואם במדינה אחרת. בחלק מהמדינות הקריטריון אחיד לבני זוג נשואים ושאינם נשואים, במדינות אחרות ההליך חל רק על בני זוג נשואים, ובחלקן יש קריטריונים שונים לזוגות נשואים ולזוגות שאינם נשואים.

⁹ Christian Joppke, "Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?" *Law & Ethics of Human Rights* 2/1, pp. 1-41.

¹⁰ Noemi Carrel and Nicole Wichmann, [Naturalization Procedures for Immigrants Switzerland](#), EUI, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, January 2013.

¹¹ Sara Wallace Goodman, [Naturalization Policies in Europe: Exploring Partners of Inclusion and Exclusion](#), EUI, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, November 2010, p. 30.

¹² בני זוג שניהלו שלוש שנים חיים משותפים בשווייץ.



להלן טבלה משווה של משך המגורים הנדרש במדינות אירופה לפני שאפשר להתחיל בתהליך התאזרחות בהליך רגיל ולבני זוג ומספר שנות הנישואין או הקשר הזוגי.¹³

טבלה א': משך המגורים במדינה לפני הגשת בקשה להתאזרחות בהליך רגיל ובעבור בני זוג ומשך הקשר הזוגי במדינות אירופה, 2013

מדינה	משך הקשר הזוגי/ הנישואין	משך השהות במדינה לפני הליך התאזרחות רגיל	משך השהות במדינה לפני הליך התאזרחות של בני זוג/ נשואים	ההפרש במשך השהות בין הליך התאזרחות רגיל להליך לבני זוג
בלגיה	3	5	5	0
מלטה	5	5	5	0
ציכיה ¹⁴	-	5	5	0
פינלנד	3	5	4	1
לטביה	10	5	4	1
פולין ¹⁵	3	3	2	1
בולגריה	3	5	3	2
קפריסין	3	5	3	2
צרפת	4	5	3	2
אירלנד	3	5	3	2
הולנד	3	5	3	2
רוסיה	3	5	3	2
שבדיה	3	5	3	2
טורקיה	3	5	3	2
בריטניה	3	5	3	2
דנמרק	3	9	6	3
ליטא	7	10	7	3
רומניה	5	8	5	3
סרביה	3	3	0	3
סלובקיה	5	8	5	3
אלבניה	3	5	1	4
אוסטריה	5	10	6	4
יוון	3	7	3	4
איסלנד	3	7	3	4
קוסובו	3	5	1	4
נורבגיה	ראו הערת שוליים ¹⁶	7	3	4

¹³ בטבלה מוצג מספר השנים הנדרש מבני זוג שאינם נשואים, אלא אם כן המדינה מאפשרת התאזרחות רק לנשואים, ואז מוצג מספר שנות הנישואין.

¹⁴ Ministry of the Interior of the Czech Republic, [Granting Nationality of Czech Republic](#), accessed: March 9th 2014.

¹⁵ Ministry of the Interior of Poland, [Ways of Acquiring Polish Citizenship](#), accessed: March 18th 2014; Dorota Pudzianowska, [Naturalization Procedures for Immigrants Poland](#), EUI, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, March 2013.

¹⁶ בנוורבגיה לא נקוב המשך המינימלי של הקשר הזוגי אלא הזמן המצטבר של מגורים במדינה ושל קשר זוגי, שצריך להסתכם בשבע שנים. עם זאת, זמן המגורים המינימלי במדינה הוא שלוש שנים בכל מקרה.



5	3	8	5	בוסניה- הרצגובינה
5	3	8	3	גרמניה
5	3	8	3	הונגריה
5	5	10	3	מונטנגרו
7	1	8	3	מקדוניה
8	2	10	3	איטליה
9	1	10	3	סלובניה
9	1	10	1	ספרד
9	3	12	3	שווייץ

מקור: [mode A06, A08 EUDO Citizenship database, acquisition of citizenship](#).¹⁷

2.1.2. התערות בחברה (integration, assimilation), מבחני שפה, הכרת המדינה

הדרישה להוכיח התערות בחברה לפני התאזרחות רווחת הן במדינות הגירה מוצהרות והן במדינות לאום שאינן רואות בעצמן מדינות הגירה. **מדינות נוהגות לבדוק שני תחומים מוגדרים – ידיעת השפה והפגנת ידע על המדינה וההיסטוריה שלה – ותחום שלישי מעורפל יותר – התערות בחברה.**¹⁸

בבחינת **ידיעת השפה** נבדקת שליטתו של הזר בשפה הרשמית בכתב או בעל-פה במבחנים כתובים וממוחשבים, במהלך שיחה או על-ידי הצגת תעודת סיום של קורס שפה או תואר רלוונטי, במכון של המדינה או במוסד פרטי.¹⁹ בבחינת **הכרת המדינה** נבדקת רמת הידע של הזר על החברה המקומית, על מוסדות השלטון של המדינה, עובדות היסטוריות, חוקה וערכים של המדינה. במדינות שבהן **התערות חברתית** היא קריטריון בפני עצמו אפשר שייבדק מהו מרכז חייו של האדם, האם הוא שותף במוסדות ובפעילויות בקהילה, האם הוא מכיר את ערכי החברה ומהם קשריו החברתיים והמקצועיים. בכמה מדינות שילוב בחברה הוא כותרת כללית שמאגדת את מבחני השפה והידע.

פעמים רבות הבדיקה נעשית במבחנים בכתב – מבחני שאלות רבות ברירה, מבחני שאלות פתוחות, מבחנים שיש בהם אפשרויות בחירה בין שאלות ועוד. כמו כן נהוג לקיים ראיונות. המדינות נבדלות אלה מאלה בתנאים הכלליים של המבחנים: מקום עריכתם, הגוף המפקח והבודק, עלותם, האם אפשר לקיים בדיקות חוזרות ואם כן – כמה פעמים. עמידה במבחנים לצורך התאזרחות אינה דרישה חדשה, ומבחני שפה ומבחני ידע נעשים בארה"ב ובקנדה מאז סוף המאה ה-19.²⁰ **בשני העשורים האחרונים מבחנים אלו נעשים חשובים יותר ויותר במדינות אירופה, ולצד הסטנדרטיזציה שלהם הם לובשים אופי מחמיר יותר.**²¹ יש המתנגדים לקיום המבחנים הללו בטענה שהם אינם בוחנים אם אדם מתאים להיות אזרח אלא מציבים מחסום מעשי בפני מהגרים ומשמשים בפועל לקביעת הרכב המהגרים

The Norwegian Directorate of Immigration (UDI), [Who Can Apply for Citizenship](#), updated: September 2012, accessed: February 23rd 2014.

¹⁷ מכיוון שהמידע במאגר ה-EUDO חלקי, המידע על פולין, צ'כיה ונורבגיה נלקח מאתרי משרדי הפנים ורשויות ההגירה שלהן.

¹⁸ Sara Wallace Goodman, supra note 11, p.41.

¹⁹ Ibid.

²⁰ בשנת 1887 ניסח הכלכלן אדוארד במיס (Edward Bemis) מבחן ידע אמריקני. להרחבה ראו: Amitai Etzioni, "Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective", *The Political Quarterly* 78/3, September 2007, p. 354.

²¹ Ibid., p. 356.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הרצוי.²² יתר על כן, חוקרים מצאו שהמבחנים התפתחו בד בבד עם גיבוש מדיניות ההגירה במדינות ושינוי הגישה כלפי הגירת זרים. מנגד, יש חוקרים שטוענים כי המבחנים שבוחנים שפה וידע לאומי והיסטורי הם תחליף חינוכי לידע ולשפה שאזרחים מלידה אמורים לרכוש במערכת החינוך הלאומית.²³

הדרישה לעמוד במבחני שפה וידע חלה על-פי רוב גם על בני זוג מתאזרחים, אך המבחנים שונים מהמבחנים הרגילים. לדברי החוקרת שרה גודמן, מאז סוף שנות ה-90 מדינות באירופה שבעבר נתנו פטורים או הנחות לבני זוג מתאזרחים במבחני שפה וידע ביטלו אותם. עם זאת, יש מדינות שעדיין קובעות תנאי הסף קלים יותר לבני זוג, ויש מדינות שאינן דורשות מבחני שפה וידע מבני זוג כלל. להקלות עשויות להיות השפעה כלכלית על הזוג, שכן אפשר שהם יידרשו לשלם סכום אגרה מופחת על השתתפות במבחנים ולא להזדקק לקורסי ההכנה, שמחירם עשוי להגיע למאות ואף לאלפי אירו.²⁴ **בבריטניה** לדוגמה נעשה שינוי במערך מבחני הידע והשפה באוקטובר 2013 לכלל המתאזרחים, ונקבעו בין היתר הקלות לבני זוג של אזרחים בריטים במבחני השפה (רמה A1 במקום B1).²⁵ מנגד, **בארה"ב** מוצבות דרישות זהות לכלל המתאזרחים במבחני שפה ובמבחני ידע היסטורי וידע אזרחי (civics), ואין הקלות לבני זוג.²⁶ **בדנמרק** המדינה מעמידה הלוואות עד 5,000 אירו לבני זוג של אזרחים, שנועדו בלעדית לסייע להם לממן השתתפות בקורסי השפה והאינטגרציה.²⁷

2.1.3. חוסן כלכלי (financial requirements)

מדינות שמבקשות למנוע הגירה של זרים שאמצעיהם דלים ויש חשש שיהוו נטל כלכלי וחברתי על רשויות המדינה, קובעות מבחנים לבדיקת החוסן הכלכלי של המהגר או של מי מקרוביו שאליו הוא מבקש לחבור (בן זוג, הורה, ילד). על-פי מחקר של מכון מחקר אירופי (European Union – EUDO Observatory on Democracy) הפועל במסגרת האוניברסיטה האירופית (EUI)²⁸ שפורסם בשנת 2013, כמחצית מדינות אירופה מבקשות מהמתאזרחים לתת הוכחות להכנסתם.²⁹ בחלק ממבחני ההכנסה נדרשת הוכחה להיקף המשרה ובאחרים נקבעה הכנסה מינימלית בנקודת זמן מסוימת או בפרק זמן מסוים. כמו כן, המבקשים להתאזרח עשויים להידרש להוכיח שאין להם חובות לגופים ציבוריים (מסים, קנסות, אגרות או מזונות), ולהציג פירוט של הוצאות על שכר דירה, אשראי בחשבונות בנק

²² Ibid.

²³ Randall Hansen, "Citizenship Tests: an Unapologetic Defense", [How Liberal Are Citizenship Tests?](#) EUI Working Papers RSCAS 2010/41, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, May 2010, p. 25.

²⁴ באוסטריה מחירם של קורסי שפה למהגרים שאינם יודעים את השפה כלל הוא בין 2,500 ל-5,000 אירו. להרחבה ראו: Joachim Stern and Gerd Valchas, [Naturalisation Procedures for Immigrants Austria](#), EUI, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, February 2013.

²⁵ UK Home Office, [Knowledge of language and life in the UK for settlement and naturalisation Statement of Intent, changes to the requirement from October 2013](#), April 2013; UK Visas and Immigration, [Recognised English tests and qualifications](#), November 2013.

²⁶ U.S. Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security, [Naturalization for Spouses of U.S. Citizens](#), updated: January 22nd 2013, accessed: March 18th 2014.

²⁷ Government of the Netherlands, [Integration Procedure in the Netherlands](#), accessed: March 18th 2014.

²⁸ מרכז רוברט שומן ללימודים מתקדמים שבאוניברסיטה האירופית בפירנצה (Robert Schuman Centre of the European University Institute in Florence). אתר המכון: <http://eudo-citizenship.eu/about>.

²⁹ Jasper Dag Tjaden, [The Story Behind the Numbers – Why Immigrants Become Citizens in Europe Countries](#), Comparative Analysis of Ten National Roundtable Discussions, Migration Policy Group, April 2013, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, p. 15.



ומידע על תלות בשירותי רווחה. **בשבדיה**, למשל, אם מתגלים חובות בהליך ההתאזרחות והזר משלם אותם, עליו להוכיח שלא צבר חובות בשנתיים שלאחר מכן לפני שיוכל להמשיך בהליך ההתאזרחות.³⁰

בהליך התאזרחות של בן זוג נבחנת היכולת הכלכלית וההוצאות המשותפות של שני בני הזוג. בשבדיה עליהם להציג רישום משותף ברשויות המס השבדיות ולהוכיח, מלבד יכולת כלכלית, שיש להם מקום מגורים הולם להם ולילדיהם. **בדנמרק** אף נקבע גודל הדירה המינימלי שעל בני הזוג להחזיק (בבעלותם או בשכירות) בהתחשב במספר הנפשות בדירה, לצד הפקדת ערבות לכיסוי הוצאות ציבוריות עתידיות לטיפול בבן הזוג המהגר.³¹ **בבריטניה** נקבעה הכנסה שנתית מינימלית למשפחה על-פי מספר הילדים במשפחה.³² ההכנסה עשויה להתבסס על משכורות, חסכונות ותשלומי פנסיה. אם האזרח הבריטי מקבל קצבה מסוימת מהמדינה (למשל קצבת נכות או קצבת פגיעה בעבודה) ההכנסה המינימלית הנדרשת מבני הזוג נמוכה יותר, אולם עדיין עליהם להוכיח כי הם מסוגלים לכלכל את עצמם ללא סיוע ציבורי נוסף. **בהולנד** בני הזוג נדרשים להראות מראש שיש להם אמצעים כלכליים לגור במדינה 12 חודשים לפחות.³³

בכמה מדינות מוצבות דרישות כלכליות פרטניות לבן הזוג האזרח, שנחשב לנותן חסות (sponsor). בקנדה בן הזוג האזרח אינו יכול להיות מי שמקבל קצבה וסיוע כספי מהמדינה ומוסדות הרווחה (למעט קצבת נכות או קצבה שנובעת מגיל), והוא חייב להוכיח כי שילם דמי מזונות במדינה כנדרש.³⁴ במדינת קוויבק שבקנדה נותן החסות מתחייב בפני המדינה לשפות אותה פרק זמן קבוע מראש אם בן זוגו יקבל תמיכה מהמדינה שעלותה גבוהה – דיור, גמלת הכנסה או קצבה רפואית.³⁵ **בנורבגיה** בן הזוג נותן החסות חייב להראות שהכנסתו בעבר עברה סף מסוים ולהראות צפי הכנסה לעתיד, וכן להציג אישורים שלא קיבל תמיכה כספית מהמדינה בשנה שקדמה לבקשת ההתאזרחות.³⁶ גם **בדנמרק** בן הזוג נותן החסות לא יכול לקבל סיוע כספי ציבורי.³⁷

2.1.4. עבר פלילי נקי, "אופי טוב" (criminal record, good character)³⁸

עבר פלילי נקי ו"אופי טוב" הם שני קריטריונים חופפים במידה מסוימת; בכמה מדינות הם נחשבים לקריטריון אחד (אירלנד, רומניה, שבדיה) ואילו באחרות הם נפרדים (צרפת, איסלנד) או שנקבע רק קריטריון אחד (גרמניה, הולנד, פורטוגל). המבקש להתאזרח נדרש להציג מסמכים המעידים שאין לו עבר פלילי ברמות שונות (חשד, הרשעה, ריצוי מאסר) תקופה מסוימת, במדינת המקור או במדינה

³⁰ Swedish Migration Board, Becoming a Swedish Citizen, [Good Conduct](#), updated: April 12th 2013, accessed: February 11th 2014.

³¹ New to Denmark – The Official Portal for Foreigners, [Spouses – the Housing Requirement](#), updated: November 2013; [The Collateral Requirement](#), updated: February 2014, accessed: March 18th 2014.

³² UK Immigration Directorate Instruction (December 2013) – Family Members under Appendix FM and Appendix Armed Forces of the Immigration Rules, [Annex FM Section FM 1.7: Financial Requirement](#), accessed: February 11th 2014.

³³ The Netherlands Immigration and Naturalization Service, Ministry of Security and Justice, [Family – Marriage](#), accessed: March 18th 2014.

³⁴ The Government of Canada Portal, [Guide 3900 – Sponsorship of a spouse, common-law partner, conjugal partner or dependent child living outside Canada](#), updated: February 2014, accessed: March 18th 2014.

³⁵ The Government of Quebec, Immigration and Settle, [Responsibilities and Obligations, Prerequisites for Sponsorship](#), updated: September 2009, accessed: March 18th 2014.

³⁶ The Norwegian Directorate of Immigration (UDI), [Requirements for income and housing \(the subsistence requirement\)](#), updated: October 2013, accessed: February 23rd 2014.

³⁷ The Netherlands Immigration and Naturalization Service, Ministry of Security and Justice, [Family – Marriage](#), accessed: March 18th 2014.

³⁸ Sara Wallace Goodman, supra note 11, pp. 11-13.



הקולטת. "אופי טוב" הוא קריטריון כללי יותר; בכמה מדינות פירושו עבר פלילי נקי ותו לא, ואילו באחרות נבחנים אופיו של האדם, אחריותו ועצמאותו הכלכלית, בין השאר על-ידי המלצות של בני משפחה ותיעוד בדבר התנהלותו. יש מדינות שנדרשות גם לאיום הנשקף מהמבקש לביטחון המדינה או לסדר הציבורי. בחינת האופי הטוב של האדם נתונה במידה רבה לשיקול דעתו של הבוחן, והקריטריונים שלה פורמליים פחות מאלו של רקע פלילי.

המדינות נבדלות זו מזו ברף העבירות או החשדות שעשויים להציב חסם בפני המבקשים להתאזרח: משפט שעודנו בתהליכים, כל הרשעה שהיא, הרשעה בעבירות מסוימות, הרשעה בעבירות שהעונש האפשרי עליהן הוא מאסר, הטלת קנס כלשהו ומאסר בפועל. המדינות נבדלות גם במספר השנים שבהן נבחן עברו הפלילי של האדם. **בשבדיה** לדוגמה נקבע מדרג משנה ועד עשר שנים לאחר הרשעה על-פי חומרת העונש – קנס, תקופת מבחן או מאסר.³⁹ **בארה"ב** יש עבירות שהרשעה בהן שוללת ללא הגבלת זמן אפשרות לקבל אזרחות (רצח ועבירות חמורות), ולעומת זאת יש עבירות שמציבות חסם זמני. עם זאת, מפרסומי שירותי ההגירה האמריקניים אפשר ללמוד כי יש שורה של עבירות מוסר והתנהגויות שנויות במחלוקת שעלולות לפגוע בקבלת אזרחות, כמו הימורים לא חוקיים, שכרות כרונית, הטרדה ואפליה על רקע דת, גזע או מין, פוליגמיה ומסירת דבר שקר לרשויות ההגירה.⁴⁰ **בצ'כיה** נדרש עבר פלילי נקי חמש שנים (זמן השהות המינימלי במדינה לפני הגשת בקשת התאזרחות), והוא נבדק ברשומות הציכיות בלבד.⁴¹

בקנדה חלות חובות על בן הזוג הקנדי נותן החסות (sponsor): הוא לא ייחשב לנותן חסות אם הורשע בחמש השנים האחרונות בעבירות בעלות אופי מיני, עבירות אלימות או פגיעה בקרובי משפחה.⁴²

2.1.5. דרישות בריאותיות (health requirements)

מדינות אחדות מציבות דרישות בריאותיות למבקשים להתאזרח או לקבל רישיון ישיבה לפני התאזרחות: הוכחת מצב בריאותי (לשם כך יש לבצע בדיקות רפואיות כגון בדיקות שחפת, איידס ובדיקת רופא כללית) או הוכחה להתנהגות רפואית אחראית, כמו רכישת ביטוח רפואי פרטי ועמידה בעלויות שלו לאורך זמן.

באוסטרליה אדם שמבקש לקבל אשרת שהייה קבועה נדרש לקבל חוות דעת מגורם רפואי רשמי של המדינה שלפיה הוא עומד בדרישות הבריאותיות, על סמך הרקע הרפואי שלו ועל סמך בדיקות חובה.⁴³ הבדיקות שעליו לעבור: איידס (מעל גיל 16), שחפת, צילום ריאות (מעל גיל 11) ובדיקות נוספות אם הוא שייך לקבוצת סיכון, כמו בדיקת צהבת. בעבור קבוצות מסוימות, ובהן בני משפחה של המבקשים להתאזרח, מקרים הומניטריים ובעלי אשרות עבודה במקצועות נדרשים, **אפשר להקל את הדרישות בתוצאות הבדיקות הרפואיות, ובלבד שחוות הדעת הרפואית קובעת שמתן אשרת שהייה קבועה אין בה כדי להוות נטל מוגזם על החברה האוסטרלית, עול כלכלי על שירותי הבריאות או סכנה חמורה**

³⁹ Swedish Migration Board, Becoming a Swedish Citizen, [Good conduct](#), updated: April 12th 2013, accessed: February 11th 2014.

⁴⁰ U.S. Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security, *A Guide to Naturalization*, Ch. 4: [Who is Eligible for Naturalization](#), updated: January 2013, accessed: March 18th 2014.

⁴¹ Ministry of the Interior of the Czech Republic, [Granting Nationality of Czech Republic](#), accessed: March 9th 2014.

⁴² The Government of Canada Portal, [Guide 3900 – Sponsorship of a spouse, common-law partner, conjugal partner or dependent child living outside Canada](#), updated: February 2014, accessed: March 18th 2014.

⁴³ Australian Government, Department OF Immigration and Border Protection, Fact Sheet 22: [The Health Requirement](#), updated: January 20th 2014, accessed: February 11th 2014.



לשלום הציבור. בהולנד מבקשי רישיון קבע, ובהם בני זוג, נדרשים לעבור בדיקת שחפת.⁴⁴ בקפריסין על בני הזוג הזרים לעבור בדיקות רפואיות (שחפת, איידס, צהבת) ולהציג פוליסת ביטוח רפואית של בן הזוג האזרח, בן הזוג הזר וילדים שבחזקתם.⁴⁵ במולדובה בני משפחה שמבקשים אשרה שהייה ארוכת טווח לצורך איחוד משפחות נדרשים להמציא אישור שיש להם ביטוח רפואי תקף במולדובה בעל כושר כסוי מינימלי.⁴⁶ בבליה על בן הזוג הזר להמציא אישור רפואי שהוא אינו נושא מחלות שמסכנות את בריאות הציבור, ועל בן הזוג הבלגי להוכיח כי הוא מחזיק בביטוח רפואי שמכסה סיכונים גם בעבור שאר בני משפחתו.⁴⁷

2.1.6. גיל מינימלי

מרכיב נוסף שמשפיע על תהליכי ההתאזרחות הוא גיל המתאזרח, בייחוד במקרים של התאזרחות מתוקף נישואין. ברוב המדינות נקבע שגיל 18 הוא גיל המינימום להגשת בקשה עצמאית לאזרחות.⁴⁸ נוסף על כך מדינות מציינות במפורש את הגיל המינימלי להגשת בקשה לרישיון ישיבה או אזרחות על סמך נישואין. במדינות רבות נקבע שגיל 18 הוא הגיל המינימלי לנישואין, ובהן נורבגיה,⁴⁹ גרמניה⁵⁰ וצרפת,⁵¹ אך יש מדינות שבהן הגיל גבוה מגיל הבגרות. בדנמרק לא ניתנת אשרה שהייה על בסיס קשר זוגי אם גילו של אחד מבני הזוג הוא פחות מ-24 שנה.⁵² כמו כן, נישואין לא ייחשבו לחוקיים אם נעשו במדינת המוצא כאשר גילו של אחד מבני הזוג היה פחות מ-15 שנה.⁵³ בהולנד גיל המינימום לקבלת אשרה שהייה על בסיס קשר זוגי הוא 21 לשני בני הזוג,⁵⁴ ובקפריסין גיל 21 הוא הגיל המינימלי לבן הזוג הזר.⁵⁵

⁴⁴ The Netherlands Immigration and Naturalization Service, Ministry of Security and Justice, [Tuberculosis](#), accessed: March 18th 2014.

⁴⁵ Republic of Cyprus, Civil Registry and Migration Department, [Required Documents for Family Reunification](#), accessed: March 18th 2014.

⁴⁶ Ministry of Foreign Affairs and European Intergradation of the Republic of Moldova, [Visas to Moldova](#), accessed: March 18th 2014.

⁴⁷ Belgium Home Affairs FPS, Immigration Office, [the spouse of alien linked partnership consider to be equivalent to a marriage in Belgium \(Article 10\)](#), accessed: April 2nd 2014.

⁴⁸ בכמה מדינות אפשר להגיש בקשה עצמאית לאזרחות לפני גיל 18; למשל, בגרמניה אפשר להגיש בקשה מגיל 16, וראו: German Federal Office for Migration and Refugees, [Naturalization in Germany](#), updated: January 2011, accessed: March 18th 2014.

⁴⁹ Norwegian Directorate of Immigration (UDI), [Which family members can be granted a family immigration permit?](#) updated: January 2012, accessed: March 18th 2014.

⁵⁰ German Federal Office for Migration and Refugees, [Studying and Working in Germany – A brochure on the legal of residence for third-country nationals](#), 2013, p. 30, accessed: March 18th 2014.

⁵¹ The French Contact Point of the European Migration Network (REM), [Misuse of the Right to Family Reunification: Marriages of Convenience and False Declaration of Parenthood](#), March 2012, p. 8.

⁵² The Netherlands Immigration and Naturalization Service, Ministry of Security and Justice, [The 24-year rule](#), updated: September 2013, accessed: March 18th 2014.

⁵³ New to Denmark – The Official Portal for Foreigners, [Validity of the marriage](#), updated: December 2013, accessed: March 18th 2014.

⁵⁴ The Netherlands Immigration and Naturalization Service, Ministry of Security and Justice, [Family – Marriage](#), accessed: March 18th 2014.

⁵⁵ Republic of Cyprus, Civil Registry and Migration Department, [Required Documents for Family Reunification](#), accessed: March 18th 2014.



קטינים ובני נוער עד גיל מסוים בדרך כלל מצורפים לבקשת האזרחות של הוריהם. לעתים הם מקבלים הקלות מסוימות; **בבריטניה** למשל קטינים אינם נדרשים לעבור מבחני אינטגרציה,⁵⁶ ו**בשנדיה** נקבעו תנאים מקילים לבגירים בני 18-20 ששוהים במדינה ברישיון קבע מגיל 13.⁵⁷

2.1.7. כנות הנישואין וחיים משותפים

תמורות שחלו בעשורים האחרונים בתפיסה הנורמטיבית והאזרחית של מבנה המשפחה משתקפים בשינויים מהותיים בחוקים ובנהלים של הגירה והתאזרחות של בני זוג. בעבר האזרחות של האישה נגזרה מאזרחותו של הגבר. הדבר הוביל לקבלה כמעט אוטומטית של אזרחות, אך גרם גם לביטול אוטומטי של אזרחות האישה בחלק מהמדינות.⁵⁸ על בסיס הנורמות הללו ניתנה בחלק מהמדינות אזרחות אוטומטית לבני זוג. ואולם, כאשר מדינות חדלו לתת אזרחות אוטומטית ונקבעו במקומה תנאי סף שקופים ולא מגדריים, עלתה שאלת ההגדרה של טיב הקשר הזוגי, מעמדו המשפטי, כנותו ואופן בחינתו. **כיום מדינות רבות מאפשרות קבלת רישיון ישיבה ואזרחות לבני זוג שאינם נשואים, לבני זוג מאותו המין ואף לבני זוג שהקשר שלהם אינו מעוגן רשמית**, כגון בני זוג מאורסים או שחיים יחד ללא הסכם.

בני זוג של אזרחים נדרשים גם הם לעבור הליך התאזרחות ולעמוד בקריטריונים. לצד הקלות מסוימות, בעיקר בקיצור **משך השהייה הנדרש במדינה לפני הגשת הבקשה להתאזרחות** (כתושב קבע או באשרה כללית), נוצרו עם השנים תנאי סף מיוחדים לקבלת מעמד מתוקף זוגיות ונישואין. כך, במדינות רבות נקבע כי בני הזוג צריכים להוכיח כי הם חיים בזוגיות או בנישואין מספר שנים מינימלי לפני הגשת הבקשה להתאזרחות מטעמי קשר זוגי.

נוסף על הוכחת משך הקשר, שהיא דרישה פשוטה למדי כאשר אפשר להמציא מסמך נישואין או הוכחה רשמית לחיים משותפים, **מדינות דורשות שהקשר יהיה "כן", "אמיתי", "חי" (genuine, subsisting)**. דרישה זו, אף אם היא מופיעה בנהלים של המדינות, לא תמיד מובהרת, ולא תמיד מובאים קריטריונים לבחינתה. גם כאשר מוצגים תנאים כלליים שעשויים לעזור בביסוס ההוכחה לכנות הקשר, בדרך כלל אין מדרג ברור של קריטריונים, ולא מפורטות הראיות שייחשבו לראיות תומכות. **כנות הקשר נבדקת כמעט תמיד תוך הפעלת שיקול דעת מצד פקידי הרשות האחראית**, והיא מתבססת על הצטברות של מסמכים וראיות. בעולם ובישראל נמתחה ביקורת רבה על בדיקות של כנות הקשר. בין השאר נשמעו טענות על חוסר שקיפות ועל כך שאין רשימה מסודרת של המסמכים הנדרשים. **בבריטניה**, לדוגמה, כדי להוכיח כנות של קשר נישואין על בני הזוג להציג הוכחות לנשיאה משותפת באחריות כלכלית (משכנתה, חשבון בנק משותף, חסכונות משותפים), להכיר את המשפחות של שני בני הזוג ולבקרן – גם במדינת המוצא של בן הזוג הזר – ולהציג תוכניות להמשך חיים משותפים בבריטניה.⁵⁹ **באוסטרליה** בני הזוג צריכים לתאר את ההיסטוריה הזוגית ואת כוונותיהם לעתיד בהצהרה חתומה בכתב ולגבות אותה במסמכים. המדינה מפרסמת רשימה של דוגמאות להוכחת כנות קשר מבחינה כלכלית, דוגמת משק בית משותף, היבטים חברתיים של הקשר ומחויבות אישית לבן הזוג, אך מובהר

⁵⁶ UK government, [Become a British Citizen](#), updated: March 12th 2014, accessed: March 18th 2014.

⁵⁷ Swedish Migration Board, [Application for Swedish citizenship for young adults between the ages of 18 and 20](#), updated: February 2014, accessed: March 18th 2014.

⁵⁸ Sara Wallace Goodman, supra note 11, p. 30.

⁵⁹ UK Home Office, [Apply to Remain in the UK with Family](#), updated: March 12th 2014, accessed: March 18th 2014.



שאלה רק דוגמאות, ולא ראיות הכרחיות או מספיקות.⁶⁰ **בשבדיה**, לאחר הפנייה הראשונה לקבל אשרת שהייה לבן הזוג כתנאי מקדים להתאזרחות נשלח אל בן הזוג השבדי שאלון אלקטרוני, והוא נדרש להשיב עליו בתוך 14 יום. בשאלון זה כלולות שאלות על יחסי בן הזוג. לאחר עיבוד השאלון והבקשה מוזמן בן הזוג הזר לריאיון ובו מוצגות לפניו שאלות על יחסיו הזוגיים עם בן הזוג השבדי והוא נדרש להציג מסמכים (דרכון, תעודת נישואין, חוזה שכירות או חוזה רכישת דירה המעיד על חיים משותפים). אם הזר שוהה מחוץ לשבדיה הריאיון מתנהל בשגרירות במקום שהותו. גם ילדים הנלווים לבן הזוג הזר בבקשת האשרה חייבים לבוא לריאיון.⁶¹ **בניו-זילנד** הראיות התומכות בהוכחת הקשר הן תמונות משותפות של בני הזוג, מסמכים שמעידים שהקשר פומבי, תיעוד של תקשורת ותכתובת בין בני הזוג, תרומה משותפת להכנסת המשפחה, חשבון בנק ונכסים משותפים, תיעוד של בילויי פנאי משותפים, חלוקת משימות הבית והטיפול בילדים. נוסף על כך יש להציג מסמכים רשמיים כגון תעודת נישואין או הסכם חיים משותפים, וכן את תעודות הלידה של הילדים המשותפים.⁶²

מהסקירה המשווה עולה שמדינות רבות מקיימות בדיקות של כנות הקשר הזוגי ודורשות אימות באמצעות מסמכים, ולעתים הצגה מראש של מגוון הראיות התומכות האפשריות. **הקושי המהותי בהשוואה בין המדינות הוא בבחינת יישום הבדיקות:** משך הבדיקות, רמת אימות המסמכים הנדרשת, מספר הפגישות להוכחת כנות הקשר, אפשרויות הערעור, משקל קריטריון זה לעומת קריטריונים אחרים ועוד. נוסף על כך בכמה מדינות בדיקות אלו אינן מוצגות באופן פורמלי בהליך ההתאזרחות אך הן נעשות בפועל במסגרת ההליך הכולל של הגשת הבקשה ואימות המסמכים.

2.2. היבטים טכניים בהליכי התאזרחות

2.2.1. אגרות (administrative fees) ותשלומים נלווים

אגרות ותשלומים נלווים למיניהם לבקשת ההתאזרחות אינם תנאי סף מהותיים אך הם עלולים להקשות מעשית על המבקשים להתאזרח. התשלומים למוסדות של המדינה הקולטת כוללים על-פי רוב אגרת רישום למוסדות הלאומיים, ובחלק מהמדינות משולמות אגרות גם למחוזות ולפרובינציות. סכומי האגרות נעים כמה בין עשרות אירו ל-2,000 אירו או יותר (בשווייץ ובאוסטריה), ויש הבדלים בין מחוזות בסכומי האגרות.⁶³ נוסף על כך לעתים יש לשלם למדינת המקור בעת הגשת בקשה לביטול אזרחות או להנפקת מסמכים רשמיים של המדינה, וכן לשלם לגופים שונים במדינה הקולטת בעבור קבל מסמכים רשמיים המעידים על עבר פלילי, על חשבונות בנק ועוד. לעתים יש לשלם גם בעבור תרגום או אשרור נוטריוני של מסמכים. לבסוף, המבקשים להתאזרח משלמים לא פעם סכומי כסף לא מבוטלים של אלפי אירו כדי לעמוד בתנאי הסף מבחינת הכרת השפה והמדינה, למשל בעבור השתתפות בקורסי שפה וידע (קורסי חובה או רשות) ובעבור המבחנים.

⁶⁰ Australian Government, Department of Immigration and Border Protection, [Partner Migration](#), November 2013, accessed: March 18th 2014.

⁶¹ Swedish Migration Board, [Becoming a Swedish citizen – How to apply](#), updated: February 11th 2014, accessed: April 2nd 2014.

⁶² Immigration New Zealand, [Summary of Terms: Evidence of relationship](#), accessed: April 2nd 2014.

⁶³ Noemi Carrel and Nicole Wichmann, *supra* note 10, pp. 10-12; Joachim Stern and Gerd Valchas, *supra* note 24.



גם בני זוג של אזרחים נדרשים לשלם אגרות ותשלומים נלווים, אולם בחלק מהמדינות הנטל הכלכלי הכרוך בהתאזרחותם קטן משל מתאזרחים רגילים, אם משום שסכומי האגרות שנקבעו לבני זוג נמוכים יותר ואם בשל הקלות במבחני השפה והידע.⁶⁴

2.2.2. זמני המתנה להכרעה בבקשה

בחלק מהמדינות מפורטים זמני המתנה מקסימליים או ממוצעים להכרעה בשלבים שונים בתהליך. יש להדגיש כי לא מדובר במספר שנות ההות במדינה לפני הגשת הבקשה אלא בזמן שבו על הרשויות לבדוק את הבקשה ולהכריע בה בהנחה ששאר התנאים התמלאו. **בשבדיה**, לדוגמה, מי שמגיש בקשה לרישיון ישיבה קבוע לבן זוג ממתין בין 11 חודשים (בבקשה שמוגשת באתר) ל-16 חודשים (בבקשה שמוגשת בכתב) עד לקבלת הכרעה בבקשה. הכרעה בבקשה לאזרחות (לאחר שכן הזוג קיבל רישיון ישיבה קבוע והתברר שהוא עומד בקריטריונים) ניתנת לאחר כעשרה חודשים (בבקשה אלקטרונית או רגילה).⁶⁵ **בפינלנד** בן זוג של אזרח המבקש אשרת שהייה נדרש להמתין שלושה חודשים בממוצע להכרעה בבקשה, ואילו בבקשה רגילה זמן המתנה לאשרה הוא כארבעה חודשים. עם זאת, בפינלנד יש קבוצות מועדפות של מבקשי אשרה – עובדים במקצועות נדרשים וסטודנטים – וזמני המתנה שלהם עשויים להיות קצרים יותר – שבועות אחדים. פרק הזמן הממוצע להכרעה בבקשה להתאזרחות בפינלנד לכלל המתאזרחים נע בין 7 ל-15 חודשים.⁶⁶ **בארה"ב** היעד הרשמי למשך הבדיקה של בקשת התאזרחות הוא חמישה חודשים, אך בשל עומס רב של בקשות לעתים יש חריגות מיעד זה.⁶⁷ **בקנדה** כמחצית מתיקי ההתאזרחות שהתקבלה בהם הכרעה בשנת 2013 הוכרעו בתוך כשנה, וכ-30% – בתוך שנה עד שנתיים. על-פי פרסומי הרשויות, בקנדה מושקעים משאבים לצמצום זמן המתנה, והוא אמור להיות בשנת 2015 שנה לכל היותר.⁶⁸

2.2.3. הפעלת שיקול דעת בהכרעה (discretionary)

הפעלת שיקול דעת עשויה לבוא לידי ביטוי בבדיקת מילוי אחד מתאי הסף ובהכרעה אם התמלא, או בסיכום הבדיקה של כלל הקריטריונים ובהחלטה על מתן אזרחות. כפי שעלה בסקירה לעיל, קריטריונים רבים, דוגמת אופי טוב, חוסן כלכלי, השתלבות בחברה וחיים משותפים, אינם דיכוטומיים, דהיינו יש סולם רציף של אפשרויות, ופעמים רבות קשה להכריע היכן מקומו של מבקש האזרחות בסולם ובאיזו דרגה תיפסל בקשת ההתאזרחות. יתר על כן, קריטריונים שבאופן פורמלי נבדקים בריאיון (למשל כישורי שפה) מצריכים הפעלת שיקול דעת של עורך הריאיון. במדינות שיש בהן הבדלים דמוגרפיים בין מחוזות או ערים או שיש בהן עצמאות מסוימת למחוזות נשמעות טענות בדבר הבדלים בין מחוזות ביישום דרישות ההתאזרחות.⁶⁹ אומנם יש מדינות שיש בהן מבחנים ברורים ובלתי תלויים, דוגמת

⁶⁴ Sara Wallace Goodman, supra note 11, p. 30.

⁶⁵ Swedish Migration Board, [Becoming a Swedish citizen – Waiting times](#), [Moving to someone in Sweden](#) [Waiting time](#), updated: January 30th 2014, accessed: February 11th 2014.

⁶⁶ The Finish Immigration Service, [Average processing times in 2013](#), accessed: March 9th 2014.

⁶⁷ U.S. Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security, [USCIS Processing Time Information](#), accessed: March 18th 2014.

⁶⁸ The Government of Canada Portal, Citizenship and Immigration Canada, [What is CIC Doing to Reduce Citizenship Processing Times?](#) updated: February 2014, accessed: March 18th 2014.

⁶⁹ Jasper Dag Tjaden, [The Story Behind the Numbers – Why Immigrants Become Citizens in Europe Countries](#), Comparative Analysis of ten national roundtable discussions, Migration Policy Group, April 2013, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory.



שאלונים רבי-בחירה לבחינת שפה או ידע, אולם ברוב המדינות יש מידה מסוימת של הפעלת שיקול דעת.⁷⁰

3. מדינת ישראל – התאזרחות וההליך המדורג

בפרקים הקודמים הוצגו מבוא תיאורטי וסקירה משווה של הקריטריונים העיקריים המקובלים בתהליכי התאזרחות בעולם, ובתוך כך הוצגו הקלות אפשריות לבני זוג של אזרחים המבקשים להתאזרח. מפרקים אלו היה אפשר ללמוד כי רוב המדינות גיבשו הליך התאזרחות בן כמה שלבים. יש לעמוד בתנאי סף שונים לפני הכניסה לתהליך, ולעמוד בתנאים נוספים ולספק ראיות לאחר הכניסה לתהליך לשם השלמתו. לבני זוג מתאזרחים ניתנות הקלות, על-פי רוב במשך המגורים במדינה לפני הגשת הבקשה, אולם גם הם נדרשים לעבור הליך התאזרחות, שלעיתים יש בו קריטריונים המיועדים לבני משפחה, והם אינם מקבלים אזרחות באופן אוטומטי.

בפרק זה נסקור את המצב בישראל: מהן דרכי קבלת האזרחות על-פי חוקי המדינה ונהליה ומהו ההליך המדורג הייעודי לבני זוג של אזרחים.

נציין כי עד מועד סיום כתיבת המסמך לא ענתה רשות האוכלוסין וההגירה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולא מסרה את הנתונים שהתבקשה למסור, אף שנשלחו אליה בקשות חוזרות ונשנות.⁷¹

3.1 קבלת אזרחות בישראל

מדינת ישראל קבעה בחוקיה ובנהליה שלושה מסלולים עיקריים לקבלת אזרחות:⁷²

- **אזרחות מלידה או ישיבה בישראל** – מי שנולד בישראל ואחד מהוריו ישראלי, מי שנולד בחו"ל להורים ישראליים או מי שישב במדינה בעת מרשם התושבים בשנת 1952 זכאי לאזרחות.
- **אזרחות מכוח השבות** – מכוח עיקרון זה כל יהודי רשאי לעלות לישראל ולקבל אזרחות מתוקף יהדותו, להוציא נסיבות מיוחדות.⁷³
- **התאזרחות** – הליך זה חל על מי שאינם יהודים ומעוניינים לקבל אזרחות ישראלית. בחוק האזרחות, התשי"ב-1952, מפורטים שישה תנאים להתאזרחות, ונדרשת הצהרת אמונים למדינה. נוסף על כך יש נהלים פרטניים של רשות האוכלוסין וההגירה הנוגעים לקבוצות שונות ומובאים בהם תנאים נוספים וכללים לבחינת העמידה בתנאי הסף ולמשך ההליך.

⁷⁰ Sara Wallace Goodman, supra note 11, p. 23.

⁷¹ ב-25 בפברואר 2014 התקיימה פגישה עם עמוס ארבל, ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, והוא סקר לפנינו את התהליך המדורג והשיב על שאלותינו. עם זאת, בפגישה זו לא נמסרו הנתונים המבוקשים, ולא נענו גם בקשות מפורטות ששלח הממ"מ אל רשות האוכלוסין בפקס ובדוא"ל (ב-14 בינואר, ב-4 וב-5 בפברואר, ב-4, ב-24 וב-30 במרס).

⁷² להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הצהרת נאמנות כתנאי לקבלת אזרחות – סקירה משווה](#), כתיבה: איתי פידלמן, 22 בדצמבר 2010.

מהחוקים והתקנות שמסדירים מסלולים אלו: חוק האזרחות, התשי"ב-1952; חוק השבות, התשי"ב-1950; חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952; תקנות האזרחות, התשכ"ט-1968; חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003; [נהלים בנושא אזרחות ואשרות שהוצאה רשות האוכלוסין וההגירה](#) ומתעדכנים מעת לעת.

⁷³ הנסיבות שבהן תישלל מיהודי הזכות לאזרחות: הוא פועל נגד העם היהודי; הוא עלול לסכן את בריאות הציבור או את ביטחון המדינה; יש לו עבר פלילי והוא עלול לסכן את שלום הציבור. להרחבה ראו: שוריק דריישפיץ, [מיהו אזרח בישראל?](#) פרלמנט 67, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2010.



שתי אפשרויות ההתאזרחות הראשונות אינן נושאו של מסמך זה והן נוגעות בדרכי רכישת אזרחות של זרים שיש להם קשר לאומי, דתי או היסטורי לטריטוריה או לעם היושב בה. מסמך זה כאמור עוסק בהתאזרחות של זרים ובני זוג זרים שאינם בעלי זיקה ייחודית למדינה.

3.2. התנאים להתאזרחות בישראל של לא-יהודים

בחוק האזרחות, התשי"ב-1952, סעיף 5(א), מפורטים שישה תנאים להתאזרחות:

"בגיר שאיננו אזרח ישראלי יכול לקבל אזרחות ישראלית על-ידי התאזרחות אם נתקיימו בו התנאים האלה:

- (1) נמצא בישראל;
- (2) היה בישראל שלוש שנים מתוך תקופת חמש שנים שקדמה ליום הגשת בקשתו;
- (3) זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע;
- (4) השתקע בישראל או שיש בדעתו להשתקע בה;
- (5) יודע ידיעת-מה את השפה העברית;
- (6) ויתר על אזרחותו הקודמת או הוכיח שיחדל להיות אזרח-חוץ לכשיהיה לאזרח ישראלי."

כמו כן, בסעיף 5 (ג) נכתב כי "לפני הענקת האזרחות יצהיר המבקש הצהרה זו: 'אני מצהיר שאהיה אזרח נאמן למדינת ישראל'".

עם זאת, מצוין בחוק במפורש כי ההחלטה על מתן אזרחות למי שעומד בתנאים נתונה בידי שר הפנים ("יעניק לו שר הפנים, אם ראה זאת לנכון"). כמו כן, על-פי החוק שר הפנים רשאי לפטור מבקשים להתאזרח מחלק מהתנאים או ממרביתם. אשר להתאזרחות של מי שנשוי לישראלי, נקבע בסעיף 7 בחוק: "בעל ואישה שאחד מהם אזרח ישראלי... יכול השני לקבל אזרחות ישראלית על-ידי התאזרחות, אף אם לא נתקיימו בו התנאים שבסעיף 5(א)".

נוסף על תנאים אלו נוסחו עם השנים ברשות האוכלוסין וההגירה נהלים המתעדכנים מעת לעת, ועיקרם קביעת התנאים והסדרת הליך ההתאזרחות לקבוצות אוכלוסייה של לא יהודים. יש נהלים העוסקים במתן מעמד שאינו אזרחות (תושב ארעי, תושב קבע, רישיון ישיבה או רישיון ביקור) ונהלים העוסקים במתן אזרחות. כמו במדינות אחרות, פעמים רבות מתן מעמד אזרחי כלשהו הוא תנאי מקדים למתן אזרחות או לגישה להליך ההתאזרחות. כפי שיוצג להלן, ההליך המפורט ביותר נוגע למתן אזרחות לבני זוג של ישראלים, והוא מכונה "ההליך המדורג" על שום שלביו הנפרסים על כמה שנים. בנהלים הקיימים כיום יש הבחנה בין סוגים של מבקשי אזרחות:⁷⁴ בן זוג זר הנשוי לישראלי;⁷⁵ בן זוג של ישראלים, לרבות בן אותו המין;⁷⁶ בן זוג זר הנשוי לתושב קבע;⁷⁷ פליטים ובני זוג של פליטים מוכרים.⁷⁸

⁷⁴ נהלים כלליים: רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל 4.4.001, [הטיפול בבקשת התאזרחות לפי סעיפים 5-8 לחוק](#), עודכן ב-4 במרס 2014, תאריך כניסה: 23 במרס 2014; נוהל 4.4.0004, [הטיפול בבקשה להתאזרחות לתושבי קבע שהם בני זוג של אזרחים ישראליים](#), עודכן ב-30 ביוני 2010, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁷⁵ שם, נוהל 5.2.0008, [הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לישראלי](#), עודכן ב-7 באוקטובר 2013, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁷⁶ שם, נוהל 5.2.009, [הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין](#), עודכן ב-7 באוקטובר 2013, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁷⁷ שם, נוהל 5.2.0011, [הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע](#), עודכן ב-7 באוקטובר 2013, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁷⁸ שם, נוהל 10.1.0018, [הטיפול במעמד לבן זוג של פליט מוכר](#), עודכן ב-6 באוקטובר 2013, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.



כמו כן יש נהלים רוחביים העוסקים בהליכים הננקטים בעת בירור הליך ההתאזרחות: נוהל עריכת ראיונות⁷⁹ ונוהל בדיקה וקביעה של מרכז חיים.⁸⁰

מעיון בנהלים עולה כי על מתאזרחים לעמוד בכמה קריטריונים עיקריים:

- קביעת משך המגורים במדינה לפני קבלת האזרחות, ובכלל זה משך המגורים הרצופים. לבני זוג מוצגת גם התקופה שבה נדרש מעמד אזרחי לפני קבלת אזרחות (מעמד של תושב ארעי, א/5);
- קיום מרכז חיים בישראל;
- עבר פלילי נקי ואי-קיום מניעה ביטחונית;
- ידיעת השפה העברית; אפשר לפטור מתנאי זה מי שגילו מעל 60 ומי שהוא בן זוג של אזרח ישראלי;
- בדיקת כנות קשר הנישואין במקרים של התאזרחות בני זוג (להרחבה ראו להלן).

השוואת קריטריונים אלו לקריטריונים במדינות שנסקרו לעיל מלמדת כי הם אינם חורגים מהנהוג במדינות העולם. עם זאת, מספרם ותוכנם מצומצמים לעומת חלק מהמדינות. למשל, לא נקבעו בישראל תנאי סף הנוגעים לחוסן הכלכלי, למקום מגורים נאות ולהתערות חברתית. המצב הבריאותי גם הוא אינו נזכר בחוק או בנוהל, אך מצוין בטופס הצהרה למתאזרח.⁸¹ כמו כן יש מידה מסוימת של כלליות ועמימות בקריטריונים, שכן אין מידע מלא ונגיש על אופן בדיקתם ויישומם ועל החלתם על זרים באשר הם, ולא רק על זרים שהם בני זוג של ישראלים. למשל, נכתב כי מבחן השפה מבוסס על התרשמות של עובד הרשות בשיחת חולין קצרה, אך לא צוין אם נקבעת לשם כך פגישה מיוחדת, אם יש מדרג לקביעת רמת השפה, מי העובד שקיבל הכשרה לקבוע ידיעת שפה ואם יש אפשרות לערער או לקבוע מועד נוסף למבחן. לא צוין מה הרקע הפלילי שעלול לפגוע באפשרות להתאזרח – סוגי העבירות, סוגי העונש והתיישנות.⁸² כמו כן לא פורסם כמה זמן אמור להימשך כל אחד מהשלבים. נוסף על כך, אין מידע נגיש ובשפות זרות לזרים המבקשים להתאזרח, להבדיל ממדינות אחרות שסקרנו, שמפרסמות מידע באתריהן הרשמיים.

3.3. ההליך המדורג – התאזרחות זרים בני זוג של ישראלים

בסעיף זה נדון ברקע לגיבוש הנוהל המדורג ונסקור את שלביו, ובעיקר את הבדיקות של כנות הנישואין ושל מרכז החיים. ההליך המדורג נוגע להתאזרחות של בני זוג לא יהודים מכל המדינות, אולם מאז התקבלה הוראת שעה בשנת 2003 אין אפשרות לתת אזרחות או רישיון לישיבת קבע לבני זוג זרים שהם תושבי האזור (יהודה, שומרון וחבל עזה) או תושבי מדינות אויב.⁸³

⁷⁹ שם, נוהל 5.1.0013, עריכת ראיונות, עודכן ב-17 בנובמבר 2009, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁸⁰ שם, נוהל 1.13.0001, בדיקת וקביעת מרכז חיים, עודכן ב-1 בדצמבר 2008, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁸¹ בטופס "הצהרה למתאזרח" על המבקש להתאזרח להצהיר כי אינו חולה במחלה שעלולה לסכן את שלום הציבור וכי אינו מכור לאלכוהול או לסמים קשים. המצב הבריאותי אינו נזכר בנוהל או בחוק. ראו: טופס א/28, נוהל 4.4.001, הטיפול בבקשת התאזרחות לפי סעיפים 8-5 לחוק, עודכן ב-4 במרס 2014, תאריך כניסה: 2 באפריל 2014.

⁸² בטופס "הצהרה למתאזרח" יש החרגה של עבירות תנועה מהעבירות הפליליות וממעצר, כתב אישום, ריצוי עונש או הפרת חוק שעליהם המתאזרח נדרש להצהיר. החרגה זו אינה נזכרת בנוהל או בחוק, ואין בהם התייחסות אחרת לסוג העבירות. ראו: טופס א/28, נוהל 4.4.001, הטיפול בבקשת התאזרחות לפי סעיפים 8-5 לחוק, עודכן ב-4 במרס 2014, תאריך כניסה: 2 באפריל 2014.

⁸³ חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, התקבל בכנסת ב-31 ביולי 2003 לשנה, ונקבע כי כל עוד הוא תקף שר הפנים לא ייתן אזרחות או רישיון לישיבת קבע לתושב אזור יהודה ושומרון וחבל עזה או לתושבים של מדינות



עד שנת 1996 קיבלו זרים שנישאו לישראלים אזרחות כמעט אוטומטית. נוהג זה שונה ב-1996, ואז החל משרד הפנים להפעיל את "המבחן המדורג", ובה בודד הוחלט לנהוג באופן שונה בזרים השוהים בארץ כדין ובזרים השוהים בארץ שלא כדין.⁸⁴ המבחן המדורג, או "ההליך המדורג", הוא הליך שנמשך שנים אחדות ויש בו שלבים קבועים. בהליך זה נבדקת בקשת ההתאזרחות של בן הזוג הזר, ואם הוא עובר בהצלחה בדיקות שנעשות לצורך זה מעמדו האזרחי עולה בהדרגה עד לקבלת אזרחות. בעקבות שינוי הנהלים עתרה קבוצת זוגות של ישראלים הנשואים לזרים לבג"ץ, ובפסק-דין סטמקה משנת 1999, שכתב השופט חשין וצירפו אליו את חתימתן השופטות דורנר ובינייש, הכירו השופטים בזכותו של אדם לבחור לו את בן זוגו כרצונו וקבעו שחובתה של המדינה להגן על זכות זו.⁸⁵ עם זאת, **השופטים קיבלו את עמדתה העקרונית של המדינה שנישואין אינם מקנים זכאות אוטומטית לאזרחות: "זר הנישא לאזרח ישראל, אינו קונה בעצם נישואין – זכות להתאזרח, ושר הפנים סמכותו להיעתר או שלא להיעתר לבקשת התאזרחות המוגשת לו בידי אותו בן זוג זר"**.⁸⁶ בנוגע לנוהל שקבע כי זרים השוהים בישראל שלא כדין צריכים לצאת מהמדינה לפני בירור בקשת האזרחות שלהם קבעו השופטים כי מדיניות זו אינה מידתית ופסולה, וכי אין לדרוש את יציאתו של בן הזוג הזר מהארץ. כמו כן הוסיפו השופטים כי ראוי להעלות על הכתב את מדיניות משרד הפנים כלפי בני זוג המבקשים להתאזרח בצורה ברורה, וכי יש להקפיד על פרסום נאות של ההנחיות האלה.⁸⁷

בעקבות פסק-דין סטמקה פרסם משרד הפנים נוהל מעודכן ובו עוגן ההליך המדורג לבחינת זכאותם לאזרחות של זרים הנשואים לישראלים. הנוהל עודכן פעמים אחדות עם השנים.⁸⁸ בשנת 2000 פורסם נוהל המאפשר לבני זוג של ישראלים שאינם נשואים להם לקבל מעמד, ובכללם בני זוג מאותו המין.⁸⁹ עדכון אחרון של ההליך המדורג נעשה באוקטובר 2013, ועדכון אחרון של נוהל ההתאזרחות לפי סעיפים 8-5 לחוק האזרחות נעשה במרס 2014.⁹⁰

כיום בני זוג זרים של ישראלים המבקשים להתאזרח עוברים הליך מדורג פרטני המתבסס על הקריטריונים הקבועים בחוק ומותאם למאפייניהם, כגון בדיקת כנות קשר הנישואין או לחלופין פטור מידיעת השפה העברית. **בהליך זה כמה שלבים הנמשכים כחמש שנים לבני זוג נשואים או כשבוע שנים לבני זוג ידועים בציבור. במהלכו הזר מקבל מעמד אזרחי, ומעמדו עולה בזמנים קבועים בהליך בהתחשב בבדיקות שנעשו ובראיות שהוצגו לרשות האוכלוסין – רישיון ביקור ועבודה (ב/1), רישיון תושב ארעי (א/5), ותושבות קבע או אזרחות למי שמשלים את התהליך בהצלחה.**⁹¹ בן זוג של מי שאינו אזרח ישראל אלא תושב קבע מקבל עם סיום ההליך אשרת תושב קבע המקבילה למעמדו של בן הזוג. בן

אויב (איראן, לבנון, סוריה, עיראק). במקרים מסוימים ניתן היתר שהייה בישראל לבן הזוג, אך לא אזרחות או רישיון לישיבת קבע. לנוכח הוראת השעה מצוין כיום בהליך המדורג כי "בקשות למתן מעמד עבור תושב אזור אשר הוגשו לאחר יום 12 במאי 2002, לא יאושרו. בקשות שהוגשו לפני מועד זה יאושרו בהתאם לנוהל, אולם אין לשדרג את מעמדו של תושב האזור" (נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, עמ' 2). החוק קובע כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להאריכו בצו מעת לעת; על ההארכה האחרונה החליטה הממשלה ב-14 באפריל 2013 בהחלטת ממשלה מס' 31.

⁸⁴ בג"ץ 3648/97 סטמקה ואחרים נ' שר הפנים ואחרים, סעיפים 29, 65, פורסם ב-4 במאי 1999.

⁸⁵ שם, סעיף 73.

⁸⁶ שם, סעיף 33.

⁸⁷ שם, סעיף 87.

⁸⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סקירת ההסדרים לשהייה חוקית בישראל שלא מכוח שבות](#), כתיבה: רונייה בריטברד, 12 במאי 2003, עמ' 12.

⁸⁹ עע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן ואחרים, פסק-דין מ-16 במרס 2006, סעיף 6.

הנוהל של בני זוג ידועים בציבור שונה בשנת 2004 ומאז בן הזוג הזר חייב לצאת מהארץ אם הוא שוהה בה שלא כדין. בעקבות השינוי עתרו שני זוגות, ובפסק-דין עע"מ 4615/05 קבע בית-המשפט בסעיף 35: "מצאנו כי המדיניות הגורפת, המתנה בחינת בקשה להסדרת מעמדו של זר השוהה בארץ שלא כדין מכוח היותו ידוע בציבור של אזרח ישראלי בצאתו את הארץ, איננה מידתית ועל כן דינה להתבטל".

⁹⁰ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל 4.4.0001, [הטיפול בבקשת התאזרחות לפי סעיפים 8-5 לחוק](#), עודכן ב-4 במרס 2014.

⁹¹ כמה מדינות אוסרות אחזקת אזרחות כפולה, ויש זרים שמעדיפים לקבל מעמד של תושב קבע ולא מעמד של אזרח, שכן מעמד כזה ייאלץ אותם לוותר על אזרחותם בארץ המוצא.



זוג של אזרח רשאי לבחור בתושבות קבע ולא באזרחות כדי שלא ייאלץ לוותר על אזרחות במדינת המוצא אם היא אינה מאפשרת החזקה באזרחות כפולה. לקבלת המעמד הזמני טרם ההתאזרחות יש חשיבות רבה, שכן הוא מאפשר לעבוד (אשרת ב/1); לאחר מכן, באשרה של תושב ארעי (א/5) מוקנות זכויות סוציאליות ובריאותיות. לא נקבעה שהות מינימלית בישראל או זמן היכרות מינימלי עם בן הזוג לפני הכניסה להליך המדורג. כמו כן לא נקבעו הגבלות על מספר הפעמים שאפשר להגיש בקשה להליך מדורג (עם בני זוג אחרים) או על פרק הזמן בין הגשת בקשה אחת למשניה.⁹²

בהליך נערכים כמה ראיונות עומק, ובני הזוג נדרשים להציג מסמכים כדי לספק ראיות ולאפשר לפקיד רשות האוכלוסין וההגירה להכריע בבקשה. הבדיקות שנערכות הן בין השאר בדיקות ביטחוניות, בדיקת רקע פלילי, אימות מסמכים פורמליים (דרכון, תעודת נישואין, תעודת לידה), בדיקת תעודת יושר, בדיקת כנות הנישואין ובדיקת מרכז חיים. הבדיקות של כנות הנישואין ומרכז החיים נועדו לוודא כי הקשר שבגיניו הזר מבקש לקבל אזרחות הוא קשר אמיתי, ושמרכז חייו של הזר הוא בישראל וכוונתו להשתקע בה. **בדיקת מרכז החיים ובדיקת כנות קשר הנישואין** מעוררות תרעומת רבה בקרב זוגות, וגם ארגוני סיוע ואנשי ציבור מותחים עליהן ביקורת. הטענות העיקריות הן חוסר שקיפות של הבדיקות, התמשכותן ופרסום לא מלא בדבר המסמכים שיש להציג.⁹³ **בדיקות אלו בבסיסן כרוכות בהפעלת שיקול דעת של נציג רשות האוכלוסין שהוכשר לבצען.** הן מתבססות על הגשת מסמכים ותיעוד אובייקטיבי, אולם גלומה בהן מידה לא מעטה של סובייקטיביות. **יש לציין כי הדבר אינו חריג לעומת שאר המדינות שנבחנו במסמך זה, וגם בהן לצד הנהלים הברורים והמסמכים המפורטים, בסופו של דבר ההכרעה בדבר כנות קשר הנישואין או התערותו של הזר בחברה נתונה לשיקול דעתו של הפקיד המטפל.**

בנוהל בדיקה וקביעת מרכז חיים, שעודכן בדצמבר 2008 ומתפרסם באתר רשות האוכלוסין וההגירה,⁹⁴ מפורטים המסמכים שעשויים להעיד על מרכז החיים של אדם: חוזה שכירות או רכישת דירה; אישור מהרשות המקומית על מקום המגורים; תשלומי חשבונות המתאימים למען, לפרטי בני הזוג ולצריכה לפי גודל המשפחה; אישור מקופת-חולים; אישורים מתחנה לאם ולילד; תיעוד של קבלת קצבאות מהביטוח הלאומי; תדפיסי חשבון בנק; אישור ממקומות עבודה ותלושי שכר; אישור לימודים ותעודות גמר של ילדי המשפחה; מסמכי נסיעה. לפי הנוהל יש להציג את הראיות במקור ובתצלום. חובה על הפקיד להקפיד לבקש מראש את המסמכים הרלוונטיים, והוא רשאי לדרוש מסמכים משלימים.

בדיקת כנות קשר הנישואין אינה מוסדרת בנוהל נפרד אלא נזכרת בנוהל ההליך המדורג. הנוהל הקיים היום (מאפריל 2014) קובע יש לערוך בדיקה ראשונית של כנות הקשר, ועל המבקשים להציג הוכחות לקיום חיי נישואין בשלב הראשון של ההליך לשם קבלת אשרה ב/1. ולאחר מכן ייערכו ריאיון עומק ובדיקה מקיפה של כנות הנישואין לפני קבלת אשרה א/5. על-פי הנוהל יש לבדוק את קיום קשר הנישואין ואת כנותו מדי שנה בעת הארכת רישיון תושב ארעי (א/5) ולקיים בדיקה נוספת בסיום ההליך; בסך הכול יש לערוך חמישה-שישה ראיונות לבדיקת כנות הקשר בהליך המדורג.⁹⁵ הראיות שעשויות לשמש הוכחות לחיי נישואין לפי הנוהל: תמונות משותפות, מכתבים מקרובי משפחה ומחברים ומכתב הסבר מבני הזוג על חייהם המשותפים, כיצד הכירו ומשך היכרותם. עם זאת, שלא כמו בבדיקת מרכז

⁹² עמוס ארבל, ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין וההגירה, פגישה, 25 בפברואר 2014.

⁹³ ראו למשל טענות שהועלו בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 137, דיון מהיר בהצעה לסדר-היום של חברת הכנסת עדי קול בנושא גירוש אישה הרה הנשואה לגבר ישראלי ובהצעה לסדר-היום של חברת הכנסת מיכל רוזין בנושא הליך "כנות הנישואין" במשרד הפנים, 26 בנובמבר 2013.

⁹⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל 1.13.0001, בדיקת וקביעת מרכז חיים, עודכן ב-1 בדצמבר 2008, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁹⁵ שם, נוהל 5.2.0008, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, סעיף ו.7, עודכן ב-7 באוקטובר 2013, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.



חיים, בנוהל לא מצוינים בפירוש כל המסמכים שבני הזוג נדרשים להציג או המסמכים שאפשר לבקש שיציגו.

לשם הבדיקות בני הזוג נדרשים להציג מסמכים ולעבור ריאיון. את הריאיון עורך עובד שהוכשר ועבר קורס מראיינים. הריאיון נערך בשפת המרואייין, בסיוע חברת תרגום בשעת הצורך.⁹⁶ לדברי מר עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, בכל הלשכות מועסקים מראיינים מתאימים שהוכשרו לערוך את הבדיקות. בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ציין מר ארבל כי הראיונות נערכים בעמדות קבלת הקהל, ולא בחדרים נפרדים ופרטיים, אף שלעתים קרובות נמסרים בהם פרטים רגישים ואינטימיים. לדברי מר ארבל, דרושה תוספת תקציב כדי להתאים את הלשכות לעריכת ראיונות ולהקים בהן חדרים פרטיים.⁹⁷ עם זה, בלשכות רבות נעשה מאמץ לייחד לראיונות שעות או ימים נפרדים, הן כדי לאפשר פרטיות והן כדי לא ליצור עומס עבודה בלשכות.⁹⁸

לדברי מר ארבל, כל המידע מגיע לרשות האוכלוסין מהפונים ומהמסמכים שהם מגישים.⁹⁹ לרשות האוכלוסין אין יכולת לפנות בעצמה אל גופים אחרים או לקיים חקירות נוספות מחוץ ללשכה. לעתים יש שיתוף פעולה עם גופים דוגמת הביטוח הלאומי, אולם אין מנגנונים המוסדרים בנוהלי עבודה או בחוק להעברת מידע שעשוי לסייע לרשות האוכלוסין בבדיקותיה מרשויות אחרות: משרד החינוך, השב"כ, הביטוח הלאומי, הרשויות המקומיות, משרד הרווחה, רשויות המס ועוד. יתר על כן, אין כיום כוח אדם ותקציב לבצע פעולות בירור מחוץ ללשכות, כגון ביקורי בית ושיחות עם גורמים רלוונטיים שעומדים בקשר עם המשפחות.

נתונים על ההליך המדורג

כאמור, לצורך הבנת התמונה המלאה ומתן מענה כנדרש לוועדת הפנים והגנת הסביבה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל נתונים על השלבים בתהליכי התאזרחות של בני זוג. בין השאר ביקשנו לקבל נתונים מחמש השנים האחרונות בנושאים האלה: מספר הזוגות שמתחילים הליך מדורג בכל שנה; מספר הזוגות שמסיימים הליך מדורג בכל שנה; מעמד נוכחי של זוגות שפתחו בהליך המדורג; מין ומדינות מוצא עיקריות של בני הזוג הזרים; משך זמן הממוצע עד סיום ההליך המדורג בפועל; מספר הפניות אל ועדות ההשגה; מספר המתאזרחים שאינם יהודים ושאינם בני זוג של אזרחים.

לצערנו, למרות פניות חוזרת ונשנות מאז ינואר 2014, לא נמסרו הנתונים מרשות האוכלוסין וההגירה.¹⁰⁰

בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-26 בנובמבר 2013 הועלו כמה שאלות בנוגע להליך המדורג; מחד גיסא נמתחה ביקורת על ההליך הקיים, בין השאר על התמשכותו, ובעקבות זאת נשאלה השאלה מה שיעור הזוגות שההליך שלהם מתנהל באופן משביע רצון וללא עיכובים. מנגד נטען שיש זוגות שבראיונות עולות תהיות בדבר גרסתם, ויש חשד שהקשר הזוגי שלהם פיקטיבי. בעקבות זאת ביקשה הוועדה לדעת מה מספרם של זוגות אלו ומה חלקם בכלל הזוגות. נתונים אלו ואחרים נחוצים כדי להציג תמונת מצב

⁹⁶ שם, נוהל 5.1.0013, עריכת ראיונות, עודכן ב-17 בנובמבר 2009, תאריך כניסה: 23 במרס 2014.

⁹⁷ ראו לדוגמה טענות שהועלו בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה: פרוטוקול מס' 137, 26 בנובמבר 2013.

⁹⁸ עמוס ארבל, ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין וההגירה, פגישה, 25 בפברואר 2014.

⁹⁹ שם.

¹⁰⁰ בפגישה עמנו (שם) סקר עמוס ארבל את התהליך המדורג ומסר מידע, אך כאמור בפגישה זו לא נמסרו הנתונים המבוקשים, ולא נענו פניות מפורטות שנשלחו לרשות האוכלוסין אחריה.



ברורה ולאפשר את בחינת הנהלים לאורם ולנוכח הנעשה בשטח. עוד בפסק-הדין סטמקה משנת 1999 העלה השופט חשין תהיות בדבר מחסור בנתונים וציין את הקושי שהוא מציב בגיבוש מדיניות:

”בהיעדר נתונים של ממש על שיעור הנישואין הפיקטיביים, עולה ממילא השאלה אם יש צידוק למדיניות הנחרצת הנוהגת כיום. אם, למשל, שיעור הנישואין הפיקטיביים אינו אלא שיעור קטן (יחסית) מכלל הנישואין בקטגוריה זו, האומנם מוצדק לטלטל מאות זוגות תמים בשל אותם מעטים החוטאים? הראוי להרע לרבים בשל המעטים? ואפשר רואים המשיבים צל הרים כאנשים?

הלכה כתובה ומסודרה היא, שעד אשר מחליטה רשות החלטה האוצלת על זכויות הפרט – החלטה אינדיבידואלית או החלטת-מדיניות כללית – שומה עליה לאסוף את הנתונים שלעניין, לבור את הבר מן התבן, לנתח את הנתונים, לשקול אותם, לעמוד על משמעות ההחלטה המוצעת ועל תוצאותיה האפשריות ורק אז לעשות מעשה”¹⁰¹.

כאמור, בעקבות פסק-הדין שונה הנוהל ונקבע הליך מדורג זהה לזרים ששוהים בישראל כחוק ולזרים ששוהים בישראל שלא כחוק, אולם נדמה כי התהיות הכלליות שהעלה השופט חשין בדבר ההתמודדות של המדינה עם בדיקת כנות קשר הנישואין ואופן גיבוש המדיניות בנושא, בהיעדר נתונים שקופים וזמינים, הוסיפו ועלו שנים אחר כך. כפי שצינו, בהליך הקיים היום יש מידה לא מבוטלת של הפעלת שיקול דעת מצד עובדי רשות האוכלוסין וההגירה בבחינת הראיות, בהארכת ההליך כאשר מתעורר חשד שהקשר פיקטיבי, בקביעת מספר הראיונות ובדרישת מסמכים, ולבסוף – במתן מעמד או בסירוב לבקשה. לפיכך, עדיין תקפה האבחנה של השופט חשין משנת 1999 שיש לאסוף נתונים כדי לאתר ולנטר את המגמות ולבסס את המדיניות על מסד נתונים עדכני וכדי לאפשר את מלאכת הפיקוח והבקרה מצד הרשות המחוקקת.

¹⁰¹ בג"ץ 3648/97 סטמקה ואחרים נ' שר הפנים ואחרים, סעיף 48, 4 במאי 1999.



- Carrel Noemi and Wichmann Nicole, Naturalization Procedures for Immigrants Switzerland, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, EUI, January 2013.
- Dag Tjaden Jasper, The Story Behind the Numbers – Why Immigrants Become Citizens in Europe Countries, Comparative Analysis of ten national roundtable discussions, Migration Policy Group, April 2013, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory.
- Etzioni Amitai, "Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective", *The Political Quarterly* 78/3, September 2007.
- Hansen Randall, "Citizenship Tests: an Unapologetic Defense", in: *How Liberal Are Citizenship Tests? EUI Working Papers RSCAS 2010/41*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, May 2010.
- Joppke Christian, "Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?" *Law & Ethics of Human Rights* 2/1, pp. 1-41.
- Marshall T. H., Citizenship and Social Class and Other Essays, Ch. 1: The Development of Citizenship to the end of the Nineteen Century, Cambridge University Press, 1950.
- Pudzianowska Dorota, Naturalization Procedures for Immigrants Poland, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, EUI, March 2013.
- Rubinstein Amnon and Alexander Jakobson, Democratic Norms, Diasporas and Israel's Law of Return, American Jewish Committee website, May 2005.
- Stern Joachim and Valchas Gerd, Naturalization Procedures for Immigrants Austria, Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, EUI, February 2013
- Wallace Goodman Sara, Naturalization Policies in Europe: Exploring Partners of Inclusion and Exclusion, EUDO Citizenship Observatory, EUI, November 2010.

- אבינרי שלמה, אורגד ליאב ורובינשטיין אמנון, נייר עמדה: התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל, מרכז מציל"ה, ירושלים תשס"ט.
- גביון רות, נייר עמדה: שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה, מרכז מציל"ה, ירושלים, תש"ע.
- דרישפיץ שוריק, "מיהו אזרח בישראל", פרלמנט 67, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2010.
- טוטנאור אור, "חוקי אזרחות בעולם", פרלמנט 67, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2010.
- רובינשטיין אמנון, "חוקי השבות של אחרים", הארץ, 2000, מתוך האתר של רובינשטיין, תאריך כניסה: 24 במרס 2014.
- שפירא אסף, "אזרחות – מבט תאורטי והיסטורי", פרלמנט 67, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2010.



חקיקה, פסיקה ומסמכי הכנסת

- חוק האזרחות, התשי"ב-1952.
- חוק השבות, התשי"ו-1950.
- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.
- תקנות האזרחות, התשכ"ט-1968.
- חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סקירת ההסדרים לשהייה חוקית בישראל שלא מכוח שבות, כתיבה: רונייה בריטברד, 12 במאי 2003.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצהרת נאמנות כתנאי לקבלת אזרחות – סקירה משווה, כתיבה: איתי פידלמן, 22 בדצמבר 2010.
- ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 137, דיון מהיר בהצעה לסדר-היום של חברת הכנסת עדי קול בנושא גירוש אישה הרבה הנשואה לגבר ישראלי ובהצעה לסדר-היום של חברת הכנסת מיכל רוזין בנושא הליך "כנות הנישואין" במשרד הפנים, 26 בנובמבר 2013.
- עע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן ואחרים, פסק-דין מ-16 במרס 2006.
- בג"ץ 3648/97 סטמקה ואחרים נ' שר הפנים ואחרים, פורסם ב-4 במאי 1999.

מסמכי הממשלה

- הממשלה ה-33, החלטת ממשלה מס' 31, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, 14 באפריל 2013.

מסמכי רשות האוכלוסין וההגירה

- נוהל 1.13.0001, בדיקת וקביעת מרכז חיים, עודכן ב-1 בדצמבר 2008.
- נוהל 4.4.001, הטיפול בבקשת התאזרחות לפי סעיפים 5-8 לחוק, עודכן ב-4 במרס 2014.
- נוהל 4.4.0004, הטיפול בבקשה להתאזרחות לתושבי קבע שהם בני זוג של אזרחים ישראלים, עודכן ב-30 ביוני 2010.
- נוהל 10.1.0018, הטיפול במעמד לבן זוג של פליט מוכר, עודכן ב-6 באוקטובר 2013.
- נוהל 5.2.0008, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, עודכן ב-7 באוקטובר 2013.
- נוהל 5.2.0011, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע, עודכן ב-7 באוקטובר 2013.
- נוהל 5.2.0009, הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותן מין, עודכן ב-7 באוקטובר 2013.
- נוהל 5.1.0013, עריכת ראיונות, עודכן ב-17 בנובמבר 2009.
- עמוס ארבל, ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין וההגירה, פגישה, 25 בפברואר 2014.



מסמכים של משרדי ממשלה במדינות בעולם

- Australian Government, Department OF Immigration and Border Protection, Fact Sheet 22 – the Health Requirement, updated: 20 January 2014; Partner Migration, November 2013.
- Belgium Home Affairs FPS – Immigration Office, application guides, the spouse of alien linked partnership consider to be equivalent to a marriage in Belgium (Article 10).
- German Federal Office for Migration and Refugees, Naturalization in Germany, updated: January 2011; Studying and Working in Germany – A brochure on the legal of residence for third-country nationals, 2013.
- Immigration New Zealand, Summary of Terms, Evidence of relationship.
- Government of the Netherlands, Integration Procedure in the Netherlands.
- Ministry of Foreign Affairs and European Intergradation of the Republic of Moldova, Visas to Moldova.
- Ministry of the Interior of Poland, Ways of Acquiring Polish Citizenship.
- Ministry of the Interior of the Czech Republic, Granting Nationality of Czech Republic.
- Misuse of the Right to Family Reunification: Marriages of Convenience and False Declaration of Parenthood, French contact point of the European migration network (REM), March 2012.
- New to Denmark, the Official Portal for Foreigners, Spouses – the Housing Requirement, updated: November 2013, the Collateral Requirement, updated: February 2014; Validity of the marriage, updated: December 2013.
- Norwegian Directorate of Immigration (UDI), Which family members can be granted a family immigration permit? updated: January 2012.
- Republic of Cyprus, Civil Registry and Migration Department, Required Documents for Family Reunification.
- Swedish Migration Board, Becoming a Swedish citizen – waiting times, Moving to someone in Sweden – waiting time, updated: January 2014; Good conduct, updated: April 2013; Young Adults between 18 and 20, updated: February 2014.
- The Finish Immigration Service, Average processing times in 2013.
- The Government of Canada Portal, Citizenship and Immigration Canada, What is CIC Doing to Reduce Citizenship Processing Times? updated: February 2014; Guide 3900 – Sponsorship of a spouse, common-law partner, conjugal partner or dependent child living outside Canada, updated: February 2014.
- The Government of Quebec, Immigration and Settle, Responsibilities and Obligations, Prerequisites for Sponsorship, updated: September 2009.
- The Netherlands Immigration and Naturalization Service, Ministry of Security and Justice, Family -Marriage; The 24-year rule, updated: September 2013; Tuberculosis; Family – Marriage.



הכנסת

- The Norwegian Directorate of Immigration (UDI) , Requirements for income and housing (the subsistence requirement), updated: October 2013; who can apply for citizenship, updated: September 2012.
- U.S. Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security, Naturalization for Spouses of U.S Citizens, updated: January 2013; A Guide to Naturalization, Chapter 4 – Who is Eligible for Naturalization, updated: January 2013; USCIS Processing Time Information.
- UK government, Become a British Citizen, updates: March 2014.
- UK Home Office, Apply to Remain in the UK with Family, updated: March 2014; Knowledge of language and life in the UK for settlement and naturalisation Statement of Intent. changes to the requirement from October 2013, April 2013; UK Visas and Immigration, Recognised English tests and qualifications , November 2013.
- UK Immigration Directorate Instruction (December 2013) – Family Members under Appendix FM and Appendix Armed Forces of the Immigration Rules, Annex FM Section FM 1.7: Financial Requirement.

