



# מידע על קטינים הנכללים בהליך איחוד משפחות

כתיבה: ד"ר יסכה מוניקנדס-גבעון | אישור: יובל וורגן

תאריך: י"ג באייר תשפ"א, 25 באפריל 2021

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

סקירה

## תוכן העניינים

1	תמצית	1
4	רקע	1.1
4	סוגי מעמד אזרחי	1.1
6	חוק האזרחות והכניסה לישראל	1.2
9	נוהל קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה	2
11	תהליך קביעת מרכז חיים	2.1
12	נוהל מדורג	2.2
13	סיבות לסירוב	2.3
13	שינויים בזכויות ילדים הנמצאים בהליך איחוד משפחות	2.4
14	ועדה הומניטרית	2.5
15	נתונים	3
21	סוגיות בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות	4
21	שיהוי בטיפול בבקשות	4.1
23	ליקויים בקביעת מדיניות סדורה	4.2
24	ביקורת מצד ארגוני חברה אזרחית על הסדרת הנושא כיום	4.3
25	עמדת ארגוני חברה אזרחית המצדדים בהמשך אישור הוראת השעה	4.4

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יושב-ראש הוועדה לזכויות הילד של הכנסת בכנסת ה-23 חבר הכנסת יוסף ג'בארין. המסמך עוסק בהיבטים של הליך איחוד משפחות מכוח חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, **הנוגעים לקטינים**. המסמך אינו עוסק בתכליתו הביטחונית של החוק והוא אינו מסמך משפטי.

בישראל יש כמה סוגים של מעמד אזרחי, ובהם אזרחות; תושבות (או רישיון ישיבה) – תושב קבע ותושב ארעי נרשמים במרשם האוכלוסין של מדינת ישראל אך אינם יכולים להצביע בבחירות לכנסת. למעמד התושבות נלוות זכויות סוציאליות ורפואיות מסוימות; היתר שהייה – מאפשר כניסה לישראל ללא זכויות סוציאליות אך עם זכויות רפואיות מסוימות; היתר כניסה – מאפשר כניסה לישראל ללא זכויות אזרחיות כלשהן.

בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: הוראת השעה) נקבע עיקרון שלפיו שר הפנים לא ייתן אזרחות או רישיון ישיבה בישראל לתושב אזור יהודה, שומרון וחבל עזה (להלן: האזור) ולתושבי איראן, לבנון, סוריה ועיראק. כמו כן נקבע בחוק כי מפקד האזור לא יהיה רשאי לתת לתושב האזור היתר שהייה בישראל. עם זאת, בחוק נקבעו חריגים וסייגים לאיסור מתן אזרחות, רישיון ישיבה או היתר שהייה בישראל: היתרים לבני זוג **וילדים**; היתרים במקרים הומניטריים מיוחדים; היתרים למטרת טיפול רפואי, עבודה או למטרה זמנית שלא תעלה על שישה חודשים. כמו כן החוק מאפשר מתן היתרים מיוחדים בתנאים הקבועים בו, למשל במצב שבו התושב מזדהה עם מדינת ישראל ועדיה או שהוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הביטחון של המדינה.<sup>1</sup> מסמך זה יעסוק בתושבי האזור בלבד ויתמקד בהיתרים הנוגעים לקטינים.

היתרים לבני זוג וילידים הנכללים בחריגים ובסייגים שצוינו לעיל ניתנים במסגרת **הליך איחוד משפחות**. בהליך זה תושבי קבע יכולים לבקש להתאחד עם בני זוג או עם ילדים שאינם תושבי קבע ולקבל עבורם, אם תאושר בקשתם, רישיון ישיבה (מעמד של תושב קבע או תושב ארעי) או היתר שהייה על פי הנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה. הנוהל עוסק בקריטריונים לזכאות לפי גיל, באופן הגשת הבקשה ובתנאים לאישורה, ובהם קביעת מרכז חיים בישראל – הוכחה שהמבקש להתאחד עם תושב ישראל גר בישראל ומנהל את חייו בה.

במסגרת איחוד משפחות **מטעמים הומניטריים מיוחדים** נקבע כי העובדה שבן משפחתו של מבקש הרישיון או ההיתר השווה כדין בישראל הוא בן זוג או לבני הזוג יש ילדים משותפים לא תהיה כשלעצמה טעם הומניטרי מיוחד. מתן רישיונות והיתרים אלו טעונה אישור של ועדה מייעצת – הוועדה ההומניטרית.

במסמך נפרט נושאים אלו, נסקור את סוגי המעמד האזרחי, נציג את הוראת השעה ותנאיה בנוגע לקטינים ונתאר את נוהל קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה ואת פעילות הוועדה ההומניטרית. כמו כן נציג נתונים

<sup>1</sup> הדברים לקוחים מתוך: הצוות המשפטי של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מכתב לחברי הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התשע"ח-2018 – סקירת הצוות המשפטי של הוועדה, 24 במאי 2018.

הנוגעים לקטינים בהליך איחוד משפחות, ולבסוף נציג סוגיות הנוגעות לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות שיש להן השפעה על קטינים.

#### נתונים

**המידע הזמין על יישום המדיניות בתחום איחוד משפחות בכלל, ובנוגע לקטינים בפרט, לוקה בחסר.** לפי תשובת רשות האוכלוסין על פנייתנו, לרשות אין כיום מידע על מספר הילדים או בתי האב שיש בהם ילדים בעלי מעמד תושב השוהים כיום בישראל מתוקף הליך איחוד משפחות. כמו כן נמסר כי אין לרשות האוכלוסין נתונים על מספר הילדים השוהים כיום בישראל שהם בעלי היתר שהייה מטעם מינהלת תיאום וקישור לתושבי הרשות הפלסטינית (להלן: מת"ק) או בעלי אישור תושב ארעי. **המחסור במידע אינו מאפשר מעקב אחר מצבם של הילדים ועשוי להקשות הן על קבלת החלטות בתחום זה והן על מיצוי זכויות הילדים.**

מנתוני הרשות עולה כי בתחילת ספטמבר 2020 שהו בתחומי מדינת ישראל כ-12,800 בתי אב בתהליך של איחוד משפחות: כ-9,200 בתי אב עם אישור שהייה וכ-3,600 בתי אב עם אישור תושב ארעי, אישור א/5.

התקבלו נתונים נוספים על **רישום ילדים כתושבי קבע או תושבים ארעיים בשנים 2014-2020:**

- בכל שנה נרשמים בממוצע כ-8,000 ילדים שנולדו בישראל כתושבי קבע בישראל (כ-6,640 מהם לשני הורים תושבי ישראל וכ-1,420 להורה תושב ישראל ולהורה תושב האזור).

- **בכל שנה כ-230 ילדים שנולדו באזור להורה תושב ישראל ולהורה תושב האזור עוברים הליך של איחוד משפחות ונרשמים כתושבי קבע בישראל או כתושבים ארעיים** (כ-190 נולדו באזור ואין להם בו מעמד אזרחי וכ-40 בעלי מעמד באזור). מרבית הילדים במעמד ארעי מקבלים מעמד קבוע לאחר שנתיים.

כמעט בכל הקבוצות שנסקרו חלה בשנת 2020 ירידה ניכרת בשיעור הילדים שקיבלו מעמד אזרחי. הירידה נובעת מצמצום הפעילות של לשכת מזרח ירושלים עקב משבר הקורונה והסגרים, שבמהלכם כוח האדם בלשכה היה מצומצם. **מרשות האוכלוסין לא נמסר כמה בקשות לא אושרו בשנים האחרונות.**

**רשות האוכלוסין מסרה כי אין לה מידע על מספר הקטינים ומספר המשפחות שבהן קטינים שקיבלו אישור למעמד אזרחי מטעמים הומניטריים.** שיעור הבקשות לאיחוד משפחות מטעמים הומניטריים שאושרו בשנים 2018-2020 הוא 23% - ירידה לעומת השנים 2012-2014, שבהן שיעור הבקשות שאושרו היה 28%. בשנים 2018-2020 מרבית האישורים מטעמים הומניטריים ניתנו עבור היתרי שהייה (64%) ומיעוטם ניתנו עבור רישיונות לישיבה ארעית (36%). התפלגות האישורים בשנים 2012-2014 דומה.

סוגיות נוספות הנדונות במסמך:

- **שינויים שחלו בהיבטים הנוגעים לילדים בעקבות פסיקות בית המשפט העליון:** בשנת 2017 חייב בית המשפט העליון את המדינה לתקן את הנוהל ולהסדיר בו כללים והנחיות למתן אשרה או רישיון שהייה בישראל לקטינים עד גיל 14 שנולדו מחוץ לישראל בתקופת הביניים עד להשלמת העמידה בדרישה שישראל תהיה מרכז החיים שנתיים; בשנת 2018 חייב בית המשפט העליון את המדינה להרחיב את

הסדר "ילדי מזרח ירושלים" שהחיל המוסד לביטוח לאומי לילדים עד גיל שנתיים וחצי ולהחילו על ילדים עד גיל 14. לפי הסדר זה, ילדים שגילם עד 14 שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל יהיו מבוטחים בביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי גם אם מעמדם טרם הוסדר.

- בדוחות קודמים של מבקר המדינה עלה כי יש שיהיו ניכר בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ובוועדה ההומניטרית. בתשובה על פנייתנו לרשות האוכלוסין צוין כי **אין לרשות האוכלוסין אמצעים ממוחשבים לבדוק כמה זמן נמשך כל שלב מעת הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד לקבלת ההחלטה. לפיכך אי-אפשר לעקוב אחר זמני הטיפול בבקשות, ועלול להיווצר קושי במתן מענה סביר לפונים.**
- עוד קבע מבקר המדינה כי אין מדיניות ממשלתית סדורה בדבר מעמד האזרחי של תושבי מזרח ירושלים וזכויותיהם, ובכלל זה הליך איחוד משפחות, וכי במקרים רבים המדיניות נקבעת רק לאחר התערבות בג"ץ.
- כמה ארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום טוענים כי יש כ-30,000 משפחות שבהן אחד מבני הזוג או הילדים אינו יכול לקבל אזרחות ואף אינו יכול לבקש להתאזרח, ורבים מהם אף מנועים מלשהות בגבולות ישראל. ארגוני חברה אזרחית טענו כי הוראת השעה פוגעת בקיום חיי משפחה נורמליים, גורמת לעוני ניכר, מונעת קבלת שירותי בריאות ועוד. נדגיש כי בג"ץ דחה עתירות שהוגשו נגד החוקתיות של החוק ופסק כי הוא עומד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- מנגד, נציג ארגון פורום המשפטנים למען ארץ ישראל הביע בעבר בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את תמיכתו בהמשך אישור הוראת השעה, הן משיקולים ביטחוניים הנוגעים להבטחת שלומם של תושבי ישראל והן משיקולים דמוגרפיים.

## 1. רקע<sup>2</sup>

להלן יוצגו עיקרי ההסדרה הנוכחית של איחוד משפחות בחקיקה ובנהלים. מכיוון שלנהלים יש זיקה לסוג המעמד האזרחי, מובא תחילה רקע קצר בנושא.

### 1.1 סוגי מעמד אזרחי

כאמור, הוראת השעה עוסקת בסוגים שונים של מעמד אזרחי – תושבות קבע, רישיון לישיבה ארעית והיתר שהייה. להלן הסבר קצר של כל מעמד:<sup>3</sup>

**תושבות קבע** – מעמד אזרחי הכרוך ברישום במרשם האוכלוסין של מדינת ישראל. ככלל תושבות קבע ניתנת לילד שנולד בישראל להורים תושבי קבע. זכויותיו של תושב דומות לאלה

<sup>2</sup> בכתובת פרק זה נעזרנו בדברים שכתב עו"ד גלעד קרן, ממונה בכיר (חקיקה) בלשכה המשפטית של הכנסת, דוא"ל, 18 באוגוסט 2020.

<sup>3</sup> מסמך שבו מוצגים סוגי המעמדות האזרחיים נתון כעת בהכנה ברשות האוכלוסין, והוא עתיד לכלול התייחסויות לזכויות ביטוח לאומי, ביטוח בריאות ואפשרות תעסוקה: מרב אברהמס, מנהלת אגף בכירה תכנון מדיניות ואסטרטגיה, דוא"ל, 3 במרץ 2021.

של אזרח למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ולקבל דרכון ישראלי.<sup>4</sup> עם זאת, נדגיש כי לגופים שונים יש תהליכים וקריטריונים שונים לקביעת הזכאות לקבלת זכויות בגין תושבות (לעניין זכויות בלבד ולא לעניין מעמד אזרחי).<sup>5</sup> כך למשל המוסד לביטוח לאומי בודק קיום מרכז חיים בישראל כדי לקבוע זכאות בגין תושבות לשירותיו, לשירותים מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי<sup>6</sup> ולזכויות מכוח חוקים אחרים שבתחום אחריותו.<sup>7</sup>

**תושבות ארעית** (אשרה א/5) מקנה מעמד אזרחי זמני הכרוך ברישום במרשם האוכלוסין של מדינת ישראל. תושב ארעי הוא אדם המתגורר בישראל אך לא הפך לתושב קבע. תושבות ארעית מקנה רק חלק מהזכויות, למשל זכויות סוציאליות כגון דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבת נכות וקצבת זיקנה, וכן ביטוח בריאות.<sup>8</sup>

**היתר שהייה** מאפשר כניסה לישראל אך אינו מקנה זכויות במוסד לביטוח לאומי. ואולם, בעלי היתר שהייה מכוח איחוד משפחות יכולים להיות חברים בקופת חולים (זו של המבוטח המזכה אותם באישור שהייה) לאחר חצי שנה או 27 חודשים ממועד קבלת האישור ולקבל שירותי בריאות בהיקף דומה לשירותים הניתנים לתושב ישראל.<sup>9</sup>

נוסף על כך הם יכולים לעבוד בישראל, ובלבד שרשום על ההיתר "היתר זה מאפשר לעבוד במדינת ישראל".<sup>10</sup> בעל ההיתר רשאי לעבוד אצל כל מעסיק, ואין צורך להעסיקו באמצעות מדור התשלומים ברשות האוכלוסין וההגירה. עם זאת, הוא נחשב לעובד זר, ולכן על המעסיק

<sup>4</sup> שוריק דרייטשפיץ, [מיהו אזרח בישראל](#), פרלמנט 67, דצמבר 2010, כניסה: 5 באוקטובר 2010.

<sup>5</sup> מס הכנסה בוחן זכאות לזכויות הנגזרות מתושבות באופן שונה מרשות האוכלוסין: נוסף על בחינת מרכז חיים בישראל ושהייה של 183 ימים ברציפות, מס הכנסה מחשיב לתושב גם מי ששהה בישראל בשנת המס 30 ימים או יותר, ותקופת שהייתו בישראל בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה היא 425 ימים או יותר. עשוי להיחשב לתושב גם מי שמרכז חייו אינו בישראל אך הוא עובד מדינת ישראל (פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961). גם לתושבות של עובדים זרים יש קריטריונים אחרים במס הכנסה (חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003; עמ"ה 1061/07 **טלרום משאבי אנוש בע"מ** נ' פקיד שומה תל אביב-יפו).

<sup>6</sup> משרד הבריאות, זכויות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, [מי מבוטח לפי החוק](#), כניסה: 4 במרץ 2021.

<sup>7</sup> המוסד לביטוח לאומי מכיר בבעלי אשרה מסוג א/5 (תושב ארעי) כתושבים לאחר שהות של 183 ימים בארץ, רצופים או שאינם רצופים, בתוך שנה. אפשר לספור גם תקופה של שישה חודשים שקדמה ליום בקשת האשרה, ובלבד שמחזיק האשרה התגורר בארץ כדין והוכיח שמרכז החיים שלו בישראל. ראו: המוסד לביטוח לאומי, "שאלון לקביעת תושבות, בעלי אשרה לתושב ארעי בל/625", אוקטובר 2019.

<sup>8</sup> עת"ם 40092-01-16 [המוקד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח'](#), תגובה מקדמית לעתירה, 1 באוגוסט 2018 (בעניין ועדה הומניטרית לא נדון הגיל אך נקבע שאפשר לעבוד בהיתר שהייה); שוריק דרייטשפיץ, [מיהו אזרח בישראל](#), פרלמנט 67, דצמבר 2010, כניסה: 5 באוקטובר 2010.

<sup>9</sup> משרד הבריאות, זכויות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, [זכאות לשירותי בריאות לבעלי היתר שהייה בישראל](#), כניסה: 4 במרץ 2021.

<sup>10</sup> עת"ם 40092-01-16 [המוקד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח'](#), תגובה מקדמית לעתירה, 1 באוגוסט 2018 (בעניין ועדה הומניטרית לא נדון הגיל, אך נכתב שאפשר לעבוד באישור שהייה ורישיון לשיבה ארעית).

לבטח אותו בביטוח רפואי ולעמוד ביתר התנאים להעסקת עובר זר, למעט החובה לספק מקום מגורים.<sup>11</sup>

בעלי רישיון לישיבה ארעית והיתר שהייה יכולים לנהוג במשך שנה ברישיון זר ולהמירו ברישיון ישראלי או ללמוד נהיגה ולקבל רישיון בישראל, אך כדי לחדש את הרישיון הם נדרשים להתייצב במשרד התחבורה בכל ארבעה חודשים.<sup>12</sup> כמו כן, על תושבי אזור השוהים בישראל במסגרת "איחוד משפחות" שהם בעלי רישיון לישיבה ארעית או בעלי היתר שהייה מוטלות הגבלות בכניסה לישראל וביציאה ממנה דרך נתב"ג ושאר שדות התעופה הבין-לאומיים:<sup>13</sup>

- תושבים ארעיים (רישיון א/5) יכולים לצאת לחו"ל דרך שדות תעופה בין-לאומיים אחרי הגשת בקשה למתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) ואבחון ביטחוני חיובי. ביתר מעברי הגבול הם אינם נדרשים להגיש בקשה לצורך מעבר.
- בעלי היתר שהייה אינם מורשים לצאת או לחזור דרך שדות אלו ועליהם לקבל אישור לעבור במעברי גבול אחרים. תושבי האזור שקיבלו אישור שהייה מטעמים הומניטריים וקיבלו אישור מיוחד למעבר בנתב"ג יורשו לצאת ולחזור דרך נתב"ג אחרי הגשת בקשה למתפ"ש.

**רישיון עבודה** – תושבי האזור שנכנסים לעבודה בישראל מקבלים רישיון לעבודה אצל מעסיק מסוים. יש עובדים השוהים תקופות ממושכות<sup>14</sup> בישראל. יש בהם שלנים בה ויש ששבים כל יום לביתם. מי מהם שמתחתן עם בת זוג שהיא תושבת ישראלית ומקים משפחה נותר חסר מעמד אזרחי. נשים במצב זה מעל גיל 25 וגברים מעל גיל 35 יוכלו לבקש מעמד אזרחי בהליך לאיחוד משפחות. נציין כי עובד פלסטיני המועסק בישראל זכאי לכל הזכויות הניתנות על פי חוקי העבודה הישראליים (ובכללם הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה ענפיים), ככל שאר העובדים, ויש לדווח על עבודתו למדור תשלומים ברשות האוכלוסין.<sup>15</sup>

**היתר כניסה** – היתר המאפשר כניסה לשטחי ישראל לחסרי מעמד לפרקי זמן מוגבלים ואינו מקנה זכויות כלל. את ההיתר אפשר לקבל עבור לוויה של קרוב משפחה, קבלת שירות בקונסוליה או בשגרירות זרה, השתתפות בהליך משפטי,<sup>16</sup> צרכים הומניטריים או רפואיים,

<sup>11</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, חוזר מנהל אגף פלשתינאים 10/14, [העסקת עובדים פלשתינאים המתגוררים בישראל במסגרת איחוד משפחות](#), 22 בינואר 2014.

<sup>12</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, "המרת רישיון נהיגה זר", כניסה: 1 בנובמבר 2020.

<sup>13</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, הלשכה המשפטית, [הודעה בנושא כניסה ויציאה מהארץ לתושבי אזור](#), עדכון: 5 בפברואר 2020.

<sup>14</sup> רישיון העבודה עשוי להינתן לימים אחדים, לכמה חודשים, לשנתיים ואף יותר, על פי הענף וסוג העבודה שעבורה המעסיק מבקש אישור. אפשר לחדש את האישור.

<sup>15</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, [מדריך בנושא העסקת עובדים פלשתינאים בישראל](#), כניסה: 3 בנובמבר 2020; רשות האוכלוסין וההגירה, [הגשת דיווחי העסקה לעובדים פלשתינאים](#), מדריך למעסיק, אוגוסט 2020.

<sup>16</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, [בקשת היתר כניסה לישראל](#), כניסה: 3 בנובמבר 2020.

מסחר, ביקור אסירים וכדומה.<sup>17</sup> בעלי היתר כניסה חסרי מעמד או בעלי רישיון עבודה אינם יכולים לקבל רישיון נהיגה.<sup>18</sup>

**ילדים להורים שאינם אזרחים בהליך קביעת מעמד אזרחי עשויים להיות מושפעים מהמעמד האזרחי של הוריהם.** למשל התלות של הורה בהליך איחוד משפחות שעלול להימשך זמן רב, הצורך באישור מיוחד כדי לצאת מהארץ דרך שדה תעופה ואי-זכאות לקצבאות הביטוח הלאומי עשויים להשפיע על ההתנהלות המשפטית ועל מצבה הכלכלי. מנגד דרושה בדיקה יסודית של עמידת הבקשה למעמד אזרחי בתנאים הנדרשים, ויש להביא בחשבון שיקולים הקשורים בהשגת תכליתו של החוק (אלה כאמור אינם נדונים במסמך זה).

## 1.2 חוק האזרחות והכניסה לישראל

בחוק האזרחות, התשי"ב-1952, נקבעו בסעיף 4 התנאים שלפיהם מי שנולד בישראל יהיה אזרח מכוח לידה:<sup>19</sup> (1) מי שנולד בישראל כשאביו או אימו היו אזרחים ישראלים; (2) מי שנולד מחוץ לישראל כשאביו או אימו היו אזרחים ישראלים מכוח האפשרויות האלה: שבות, ישיבה בישראל, התאזרחות או אימוץ. אם כן, ככלל, ילד שאביו או אימו הם אזרחי מדינת ישראל יהיה גם הוא אזרח ישראל בתנאים מסוימים.

בסעיף 8 לחוק האזרחות נקבע כי "התאזרחותו של אדם מקנה אזרחות גם לילדו הקטין שביום ההתאזרחות היה תושב ישראל או תושב של אזור המוחזק על ידי צבא-הגנה לישראל".<sup>20</sup> כלומר, ילד שהיה תושב ישראל או תושב האזור<sup>21</sup> יהיה לאזרח ישראל מכוח ההתאזרחות של אחד מהוריו.

על אף האמור בחוק האזרחות, בהוראת השעה נקבע כי בתקופת תוקפו של החוק, ועל אף האמור בכל דין, **שר הפנים לא ייתן לתושב האזור או לתושב של מדינה המנויה בתוספת<sup>22</sup> אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל,**

<sup>17</sup> תיאום פעולות הממשלה בשטחים, קובץ פקודות קבע, נוהל כניסת האוכלוסייה הפלסטינאית לישראל, אפריל 2015.

<sup>18</sup> מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, "הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 – נייר עמדה", יוני 2020. מרכז מוסאוא מבקש ממשרד התחבורה להצמיד את מועד חידוש הרישיון למועד חידוש אשרת השהייה או ברישיון לישיבה ארעית, וכן להקל על המבקשים ולא לדרוש התייצבות פיזית במשרד, כפי שלא נדרש מתושבי קבע ואזרחים. כמו כן הוא מבקש לתת רישיון נהיגה גם למשפחות חסרות מעמד, למשל עם רישיון עבודה, כך שיוכלו לנסוע עם רכבם הפרטי משטחי הרשות לשטחי ישראל.

<sup>19</sup> בחוק מפורטים תנאים נוספים המקנים אזרחות מכוח ישיבה בישראל.

<sup>20</sup> ואולם, "אם היה הקטין אזרח-חוץ ושני הוריו היו רשאים להחזיק בו ורק אחד מהם התאזרח, לא תוקנה לקטין אזרחות לפי סעיף קטן (א) אם הצהיר אחד ההורים שאין ברצונו שהקטין יהיה אזרח ישראלי".

<sup>21</sup> כיום תושבי עזה אינם יכולים להתאחד עם בני משפחה תושבי ישראל. ככל הידוע, בשל ההתנתקות מעזה, כמעט אין קשר ובקשות לאיחוד משפחות מתושבי עזה; חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים, ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

<sup>22</sup> חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז-2007: איראן, לבנון, סוריה ועיראק.

איחוד משפחות הוא הליך המתחיל בבקשה לאחד את המשפחה, ממשיך בקביעת מרכז חייה בישראל ומתן אישור שהייה ותושבות ארעי ומסתיים במתן תושבות קבע. ילדים אשר קיבלו מעמד ארעי יוכלו לקבל תושבות קבע לאחר שנתיים.

הוראת השעה אינה מאפשרת מעבר ממעמד של בעל היתר שהייה למעמד של תושב ארעי וממעמד של תושב ארעי למעמד של תושב קבע.



**ומפקד האזור לא ייתן לתושב האזור היתר שהייה בישראל** לפי תחיקת הביטחון באזור (סעיף 2 לחוק האמור).

עם זאת, החוק מאפשר לשר הפנים לתת לפי שיקול דעתו **היתרי ישיבה או שהייה** לנשים מעל גיל 25 ולגברים מעל גיל 35 למניעת הפרדתם מבני זוגם **ולקטינים תושבי האזור למניעת הפרדתם מהוריהם המשמורנים השוהים כדין בישראל** כמפורט להלן:<sup>23</sup>

• **קטין עד גיל 14** יוכל לקבל רישיון ישיבה בישראל בתנאים שנקבעו לכך בנוהלי רשות האוכלוסין:<sup>24</sup>

א. ילד להורה תושב ישראל ולהורה תושב האזור שנולד בישראל או נולד באזור אך הוא ללא מעמד אזרחי באזור יוכל לקבל מעמד תושבות קבע אם הוכיח כי חי עם הורהו תושב ישראל ומרכז חיי הורהו בישראל שנתיים לפחות.

ב. ילד שנולד באזור והוא בעל מעמד באזור (רישום במרשם האוכלוסין של הרשות הפלסטינית) שאחד מהוריו תושב ישראל יקבל רישיון לישיבה ארעית, ולאחר שיוכיח כי חי עם הורהו התושב וכי במשך שנתיים מרכז חיינו בישראל, יוכל לקבל תושבות קבע.

נדגיש כי הוראת השעה אינה חלה על ילד ששני הוריו תושבי קבע, וילד שנולד בישראל ושני הוריו תושבי קבע יקבל מייד תושבות קבע.

מנובמבר 2020 כל תושב ארעי או תושב קבע חמש שנים לפחות שנולד בישראל, אין לו אזרחות זרה וגילו 18-21 יוכל לקבל אזרחות ישראלית אם עמד בתנאים הקבועים בנוהל, כגון אישור שב"כ.<sup>25</sup>

• **קטין שגילו 14-18** יוכל לקבל בתנאים שנקבעו לכך היתר שהייה בישראל מטעם מפקד איו"ש. הארכת ההיתר מותנת במגורים קבועים של הקטין בישראל. בדרך כלל כל עוד הקטין סמוך על שולחן הוריו, יוארך היתר שהייה שלו בישראל.<sup>26</sup>

• בנות זוג מגיל 25 ובני זוג מגיל 35 יקבלו היתר שהייה בישראל מטעם מפקד איו"ש. הארכת ההיתר מותנת במגורים קבועים של בן הזוג בישראל.

<sup>23</sup> חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון), התשס"ה-2005, סעיפים 3 ו-3א'.

<sup>24</sup> חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים, ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

<sup>25</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל הטיפול באזרחות מכוח לידה וישיבה – סעיף 4א, נובמבר 2020.

<sup>26</sup> חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים, ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

הוראת השעה מגבילה את החלתו של חוק האזרחות, התשי"ב-1952, על תושבי יהודה, שומרון וחבל עזה.

ילדים עד גיל 14 להורה תושב ישראל ולהורה תושב האזור שנולדו באזור יכולים לקבל מעמד תושב ארעי או תושב קבע אם יקבלו אישור לכך לאחר עמידה בתנאים, ובהם הוכחת מרכז חיים בישראל.

כמו כן, החוק מאפשר מתן רישיונות ישיבה או היתרי שהייה בישראל במסגרת איחוד משפחות **מטעמים הומניטריים מיוחדים**, אך נקבע בו כי העובדה שבן משפחתו של מבקש הרישיון או ההיתר השווה כדין בישראל הוא בן זוגו או כי לבני הזוג ילדים משותפים לא תהיה כשלעצמה טעם הומניטרי מיוחד.<sup>27</sup> כלומר בקשה כזאת יכולות להגיש משפחות שאינן עומדות בתנאים להגשת בקשה רגילה, למשל משום שבני המשפחה אינם עומדים בקריטריון הגיל. אחד הטעמים לבקשה ההומניטרית עשוי להיות רפואי. עצם הקשר המשפחתי אינו מהווה עילה הומניטרית.

בחוק נקבע מנגנון המאפשר את הארכת תוקפו של החוק בצו של הממשלה, באישור הכנסת, לתקופה שלא תעלה על שנה. בשנת 2015 נקבע כי בטרם הבאת הצו לאישור מליאת הכנסת תדון בו ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה ותגיש את המלצותיה למליאת הכנסת. ביוני 2020 התקיים הדיון האחרון בנושא והוחלט בו על הארכת תוקף הצו בשנה.<sup>28</sup>

במסמך הרקע של הצוות המשפטי של ועדת החוץ והביטחון שהוכן לקראת דיון בוועדה בנושא צוין כי בהליך הנוכחי של הארכת תוקף הצו כל שנה הכנסת יכולה רק להאריך או לא להאריך את הוראת השעה, ואילו הליך חקיקה רגיל מאפשר להציע שינויים בהסדר ולדון בהם. לעמדת הצוות המשפטי, לאחר 17 שנים יש מקום לבחון מחדש את מנגנון הארכת התוקף בצו ולשקול להחליפו במנגנון המקובל של הארכת הוראת השעה בהליך חקיקה רגיל, שיאפשר שינויים בהסדר במקרה הצורך.<sup>29</sup>

בדברי ההסבר להוראת השעה נאמר<sup>30</sup> כי בבסיס הוראת השעה ניצב החשש שהשתקעותם של תושבי האזור בישראל באמצעות נישואין ואיחוד משפחות תנוצל לצורכי העימות המזוין. חשש זה התבסס בין היתר על מעורבותם בפועל של תושבי האזור אשר קיבלו מעמד בישראל מכוח נישואיהם עם ישראלים בפעולות טרור בשטחה של ישראל.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> אפשר לתת גם אזרחות במקרים מיוחדים לפי סעיף ג3 להוראת השעה, "אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה וכי הוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הביטחון, הכלכלה או עניין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות, מתן הרישיון לישיבה בישראל או מתן ההיתר לשהייה בישראל, לפי העניין, הם מעניינה המיוחד של המדינה".

<sup>28</sup> הכנסת ה-23, הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, [הודעה לעיתונות](#) – צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התש"ף-2020, 1 ביוני 2020.

<sup>29</sup> הצוות המשפטי של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מכתב לחברי הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, [צו האזרחות והכניסה לישראל \(הוראת שעה\) \(הארכת תוקף\), התש"ף-2020](#), 21 במאי 2020.

<sup>30</sup> הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003; מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, רשות האוכלוסין וההגירה, "הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", 2017.

<sup>31</sup> דברי ההסבר להצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003; הכנסת ה-16, ישיבה 53, [דבריו של יורי שטרן \(יושב-ראש ועדת הפנים ואיכות הסביבה\) בהצגת חוק האזרחות והכניסה לישראל \(הוראת שעה\) לפני קריאה שנייה ושלישית](#), 31 ביולי 2003. בג"ץ 7052/03 [עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים](#), פס' 3 לפסק דינו של הנשיא ברק, סא (2) 2002.

מסמך זה אינו מסמך משפטי ולכן הוא לא יעסוק בטיעונים על התוקף החוקי של הוראת השעה או בהצדקה להמשך קיומה. להעמקה בנושא ראו למשל החלטות בית המשפט בבג"ץ עדאלה 2004<sup>32</sup> ובבג"ץ גלאון 2012<sup>33</sup>. נדגיש כי בג"ץ דחה עתירות אלו ופסק כי החוק עומד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראו גם דיונים בנושא בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים של הכנסת.<sup>34</sup>

## 2. נוהל קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה<sup>35</sup>

כאמור, על פי הוראת השעה, שר הפנים יכול לתת לתושבת פלסטינית או תושב פלסטיני רישיון ישיבה או אישור שהייה כדי להתאחד עם בן משפחה שהוא תושב ישראל או אזרח ישראל. לעניין זה, תושבת פלסטינית או תושב פלסטיני מוגדרים כמי שהוא תושב האזור המופיע בסטטוס פעיל בקובץ מרשם האוכלוסין של האזור.

על פי נוהל בקשה לאיחוד משפחות, הורה של קטין יגיש בעבורו בקשה להתאחד עם משפחתו. גם תושב/ת פלסטיני/ת הנשוי/אה לבן/ת זוג ישראל/ית זכאי/ת להגיש בקשה לאיחוד משפחות בלשכות מינהל האוכלוסין של משרד הפנים בישראל.<sup>36</sup>

הליך מקדים המונהג בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה במזרח ירושלים מחייב הגשת מסמכים באמצעות קביעת תור לנציג הלשכה כדי לבחון היתכנות של אישור הבקשה. לדברי מנהלת הלשכה, נוהל זה מאפשר ייעול של תהליך הטיפול בבקשה.<sup>37</sup>

בהוראת שר הפנים, אפשר לאשר הנפקת היתרים לקטינים עד גיל 18 כאשר אחד ההורים תושב או אזרח ישראל כדי שלא להפריד בין הקטין להורה הישראלי. הבקשות נבדקות במשרד הפנים. עם אישור קבלת מסמכי הסף יתקבל אישור שהייה לחצי שנה,<sup>38</sup> ובמהלכה תיעשה בדיקה

<sup>32</sup> בג"ץ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים. נקבע כי הפגיעה בזכויות היסוד לשוויון ולשלמות המשפחה היא מידתית נוכח התכלית הביטחונית של החוק.

<sup>33</sup> בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, ס"ה(2)44. שופטי הרוב הכירו בקיומה של זכות חוקתית לחיי משפחה, שמקורה בזכות לכבוד האדם, אך קבעו כי היקפה של הזכות אינו משתרע כדי מימוש הזכות בישראל דווקא.

<sup>34</sup> הכנסת ה-23, הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, דיון בנושא: צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התש"ף-2020, 1 ביוני 2020; הכנסת ה-23, הצוות המשפטי של ועדת החוץ והביטחון, מכתב לחברי הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התש"ף-2020, 21 במאי 2020; הכנסת ה-20, הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, דיון בנושא: צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התשע"ז-2017, 21 בפברואר 2017.

<sup>35</sup> משרד הפנים, איחוד משפחות בישראל לתושב פלסטיני, נוהל מתן היתרי כניסה לישראל, 12 בנובמבר 2019, כניסה: 15 בספטמבר 2020.

<sup>36</sup> הנוהל פונה לגברים ולנשים כאחד באמצעות לוכסנים כמצוטט כאן.

<sup>37</sup> גית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידיאו, 21 באוקטובר 2020. לדברי מבקר המדינה, במועד הביקורת בנושא התהליך היה ארוך ומסורבל והיה קשה מאוד לקבוע תור. כמו כן צוין כי אין תיעוד על משך ההמתנה לתור או זמן הטיפול בבקשות. ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

<sup>38</sup> שם.

מקיפה שתתרכז בבחינת **מרכז חיים** בישראל ובדיקת כנות הקשר הזוגי בין הורי הקטין המבקשים כמפורט להלן בפרק 3.1. תושב שנמצא שהוא עומד בקריטריונים שקבע משרד הפנים מוגדר "מאושר לאיחוד משפחות בישראל" (להלן: אחמ"ש). אחמ"ש יוכל לקבל היתרי כניסה ושהייה בישראל, ובכלל זה לינה, עד לתקופה של שנה הניתנת לחידוש. הוראת השעה אינה מאפשרת מתן מעמד של תושבות קבע לבוגרים שקיבלו תושבות ארעית ואינה מאפשרת מתן תושבות ארעית למי שיש לו היתר שהייה.<sup>39</sup>

לאחר אישור לשכת מינהל האוכלוסין הלשכה מוסרת הודעה למרכז ההיתרים במינהל האזרחי על הבקשה לאיחוד משפחות. מרכז ההיתרים עורך בדיקות נדרשות, ובכלל זה בדיקת רישום התושב במרשם האוכלוסין, בדיקת עדכון מצב אישי – תושב נשוי או קטין רווק – ובדיקת מניעה ביטחונית או פלילית. מרכז ההיתרים מזין הערות במערכת הממוחשבת של המינהל האזרחי על פי תוצאות הבדיקה.

התושב הפלסטיני פונה אל המת"ק כשהוא מצויד באישור אחמ"ש שקיבל ממשרד הפנים הישראלי. אחרי שמרכז ההיתרים מזין את תוצאות הבדיקה, המת"ק מנפיקה אישור כניסה על פי הערות מרכז ההיתרים. על האחמ"ש להחזיק בכרטיס מזהה חכם בתהליך האישור ואחריו.

בנוהל מודגש כי תושב במעמד אחמ"ש אינו תושב קבע בישראל ואינו מחזיק בתעודת זהות ישראלית קבועה. מעמד אחמ"ש מאפשר קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה על פי גיל ובתנאים שצוינו לעיל.

## 2.1 תהליך קביעת מרכז חיים

חלק ניכר מהבקשות לאיחוד משפחות מוגשות ללשכת השירות של רשות האוכלוסין במזרח ירושלים, המטפלת בכ-300,000 תושבים, כ-8% מהם אזרחים ישראלים והיתר תושבי קבע. מבקר המדינה בדק בשנת 2016 ובשנת 2019 את התנהלות לשכת מזרח ירושלים בנושא קביעת מעמד אזרחי של בני משפחה זרים בישראל. בדוח הביקורת תוארו השלבים לאישור בקשה לתושבות ארעית או להיתר כניסה לישראל לתושבי האזור במסגרת איחוד משפחות. נציג להלן את עיקרי הדברים.<sup>40</sup>

בהליך נבחנת כנות קשר הנישואין בין בן הזוג הישראלי לבן הזוג הזר כדי להבטיח שהקשר לא נועד רק לשם השגת מעמד אזרחי לבן הזוג הזר. רשות האוכלוסין בודקת גם אם בכוונת הזוג להשתקע בישראל ומבקשת ראיות לכך שמרכז חיים בישראל. כמו כן הרשות בודקת אם יש חשש שהקניית המעמד החוקי לבן הזוג תגרום לסיכון בריאות הציבור, ביטחון הציבור או ביטחון המדינה ולכן משטרת ישראל והשב"כ עושים בדיקות משלהם.

<sup>39</sup> חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים, ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידיאו, 21 באוקטובר 2020.

<sup>40</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים – רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, "הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", 2017.

בחינת מרכז חיי של המבקש נעשית על ידי איסוף מידע על מגישי הבקשה, איסוף ובחינה של חקירות שעשה המוסד לביטוח לאומי, אם נעשו, שיחות עם בני משפחה ומכרים על המבקש, קבלת אישור מקופת החולים שבה הוא מבוטח, בדיקת תדפיסי חשבון הבנק שלו, ואם יש לבני הזוג ילדים – אישורים מהתחנה לבריאות המשפחה. לעיתים נציגי הלשכה אף מסיירים במקום המגורים של המבקש. כאשר בן הזוג הישראלי מתגורר בירושלים, בדיקת מרכז החיים המשותף מורכבת יותר, בשל הסמיכות הגיאוגרפית של השכונות במזרח ירושלים לכפרים באזור עוטף ירושלים שאינם בשטח ישראל.

כאמור, לפי נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לתושב קבע, לאחר המצאת מסמכי הסף יינתן לתושב האזור היתר מת"ק לחצי שנה, ובפרק זמן זה תיבדק הבקשה. לאחר אישור הבקשה ותחילת החקירות, ובעיקר בדיקת מרכז חיים, יוארך היתר המת"ק מדי שנה או שנתיים, לאחר עמידה בבדיקות לפי נוהלי הרשות.<sup>41</sup>

## 2.2 נוהל מדורג<sup>42</sup>

נוהל מדורג הוא נוהל המסדיר את המעבר של המבקש להתאחד עם משפחתו ממעמד זמני למעמד קבוע. **בשל הוראת השעה, תושב האזור לא יוכל לסיים את ההליך המדורג ולקבל מעמד קבוע.** עם זאת, מכיוון שלנוהל יש מקום מרכזי בתהליך קבלת מעמד אזרחי, נציג בקצרה את עיקריו.

ההליך המדורג מתחיל לאחר אישור הבקשה לאיחוד משפחות. לאחר קבלת האישור תושב האזור יקבל הפניה לקבלת היתר שהייה מהמת"ק לשנה ושלושה חודשים, והאישור יוארך בשנה נוספת, ובלבד שהוא עומד בתנאי הנוהל. תעודת הזהות הפלסטינית תישאר בידי המבקש.

בחלוף 27 חודשים (שנתיים ושלושה חודשים) יינתן למבקש רישיון לישיבה ארעית (מסוג א/5) באישור המת"ק במסגרת ההליך המדורג. רישיון כזה ניתן בכל פעם לשנה אחת<sup>43</sup> ועד לפרק זמן של שלוש שנים. המבקש יקבל תעודת זהות ארעית.

לפני כל הארכת תוקף של רישיון לישיבה ארעית או היתר מת"ק ייערך ריאיון לשני בני הזוג וייעשו בדיקות עדכניות של כנות קשר הנישואין והמשך קיומו, קיום מרכז חיים בישראל והיעדר מניעת משטרה ושב"כ לבוגרים וקטינים נלווים מעל גיל 14.

על המבקשים לפנות ללשכה שבה מתנהל התיק שלהם שלוש חודשים לפני תום תוקפו של כל היתר או רישיון. לאחר הפנייה תקבע הלשכה למבקשים תור לפגישה במחלקת אשרות לטיפול

<sup>41</sup> שם; רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע", מס' 5.2.0011, 19 ביוני 2019.

<sup>42</sup> שם.

<sup>43</sup> תושב האזור שהגיש בקשה לפני 31 בדצמבר 2006 ובקשתו אושרה והוא מחזיק בהיתר מת"ק – אפשר לאשר מתן היתר לשנתיים בכפוף לעמידה בתנאים שפורטו. תושב האזור שהחל בהליך המדורג טרם כניסת הוראת השעה לתוקף וקיבל רישיון לישיבה ארעית אשר תוקפו מוארך מאז, כניסתו ויציאתו מישראל תהיה כשל תושב האזור.

בעניינים. לאחר הפגישה יוארך תוקף ההיתר לשנה – או לחצי שנה, אם נדרשות בדיקות נוספות – ובלבד שאין הערות משטרה ושב"כ.

לאחר שנתיים ושלושה חודשים מסתיים ההליך המדורג. כאמור, בשל הוראת השעה, תושב האזור (למעט קטין עד גיל 14, כפי שהוסבר לעיל) אינו יכול לשפר את מעמדו אך **אפשר להאריך מדי שנה את תוקף ההיתר או הרישיון שבידו**. תושב שאינו תושב האזור יוכל להגיש שלושה חודשים לפני תום התקופה (שנתיים ושלושה חודשים) בקשה לתושבות קבע. אם עמד בתנאים יקבל המבקש והקטינים הנלווים לו תעודת זהות חדשה וספח חדש בציון תושבות קבע.

נציין כי **בעקבות עתירה לבג"ץ בנושא, בשנת 2017 אושרו השלמת ההליך המדורג ומתן תושבות קבע לכ-1,500 פלסטינים** בעלי מעמד ארעי (אשרת שהייה או תושבות ארעי) שהחלו את התהליך לפני החלת הוראת השעה.<sup>44</sup>

### 2.3 סיבות לסירוב

**מרשות האוכלוסין לא נתקבלו נתונים על מספר הסירובים ועל הסיבות לסירוב לבקשות איחוד משפחות ושכחותן בשבע השנים האחרונות, כפי שיוצג להלן בפרק 4.**<sup>45</sup>

לפי תשובה של הרשות על בקשת חופש המידע בשנת 2016, בקשות אשר לא אושרו בעבר סורבו מהסיבות הנ"ל: אי-הכרה בכנות הנישואין; אי-הכרה בכך שישראל היא מרכז החיים של תושב הקבע או האזרח שרוצה להתאחד עם בן משפחתו; "אי-קיום תנאים"; סירוב "לא קריטריוני"; סירוב משטרה, סירוב פוליגם (נשוי ליותר מאשה אחת); סירוב שב"כ; אחר.<sup>46</sup>

נדגיש כי מלבד סירובים לאיחוד משפחות על פי הקריטריונים הללו, יש הורים שאינם יכולים להגיש בקשה לאיחוד משפחות כלל ולכן אינם יכולים להתאחד עם משפחותיהם. כך, בנות זוג שגילן פחות מ-25 ובני זוג שגילם פחות מ-35 אינם יכולים להגיש בקשה. במשפחות כאלה שיש בהן ילדים, הילדים נאלצים לגדול ללא אחד ההורים, ועולה השאלה אם יש לכך השפעות, הן מבחינה רגשית וחברתית והן מבחינה כלכלית. **היות שאי-אפשר להגיש בקשות בגינם, אין לנו נתונים על מספר הילדים וההורים שאינם יכולים לבקש איחוד משפחות.**

מרשות האוכלוסין לא  
נמסר מה שיעור  
הסירובים בכלל  
הבקשות לאיחוד  
משפחות וכמה מהן  
של ילדים, וגם לא  
התפלגות הסיבות  
לסירוב.

<sup>44</sup> בג"ץ 5135/14 נופל ואח' נ' כנסת ישראל ואח', 2017; וחגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידיאו, 21 באוקטובר 2020.

<sup>45</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

<sup>46</sup> [תשובת הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה למוקד להגנת הפרט](#), אפריל 2016.

## 2.4 שינויים בזכויות ילדים בהליך איחוד משפחות

בשנים האחרונות חלו שני שינויים מרכזיים בזכויות ילדים בהליך של איחוד משפחות.

**בשנת 2017 חייב בג"ץ את המדינה לתקן את הנוהל ולהסדיר כללים והנחיות למתן אשרה או רישיון שהייה בישראל לקטינים עד גיל 14 שנולדו מחוץ לישראל בתקופת הביניים, עד שישלימו את הדרישה שישראל תהיה מרכז החיים שלהם במשך שנתיים.** בית המשפט קבע כי ילד שנולד מחוץ לישראל ואחד מהוריו תושב ישראל וטרם השלים תקופה של שנתיים להוכחת מרכז חיים בישראל לצורך קבלת רישיון קבע יוכל לקבל מעמד אזרחי אם יעמוד בכללים ובהנחיות שייקבעו.<sup>47</sup> עד לקביעת בית המשפט, ילדים שטרם הוכיחו שישראל היא מרכז החיים שלהם במשך שנתיים שהו בישראל ללא זכויות. למרות כוונת רשות האוכלוסין להוציא הנחיה כי לא תיעשה אכיפה נגדם או כי יהיו בגדר מי שיש להם "אישור על הגשת בקשת", בית המשפט קבע כי ילדים שיעמדו בכללים שייקבעו יוכלו לקבל מעמד אזרחי וכי על הרשות להתאים את נהליה לכך.

**בשנת 2018 חייב בג"ץ את המדינה להרחיב את הסדר "ילדי מזרח ירושלים" שהחיל המוסד לביטוח לאומי על ילדים עד גיל שנתיים וחצי ולהחילו על ילדים עד גיל 14.** לפי הסדר זה, ילדים שגילם עד 14 ואחד מהוריהם תושב קבע בישראל יהיו מבוטחים בביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי גם אם מעמדם טרם הוסדר.<sup>48</sup> לפי ההסדר לפני הרחבתו, ילדים עד גיל שנתיים וחצי שטרם נקבע מעמדם היו זכאים לביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מצבים אלו שכיחים כאשר ילד מבקש לקבל מעמד של תושב קבע אך הורה טרם השלים שנתיים של הוכחת מרכז חיים בישראל בעת הבקשה. כאמור, אם הילד בן שנתיים או יותר נדרשת הוכחת מרכז חיים בעת הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לה.<sup>49</sup>

## 2.5 הוועדה ההומניטרית

הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים (להלן: הוועדה ההומניטרית) היא ועדה מייעצת למנכ"ל רשות האוכלוסין בבואו לבחון בקשות למתן מעמד בישראל מכוח חוק הכניסה לישראל אשר אינן עומדות באמות המידה הקבועות בנוהלי רשות האוכלוסין. יושב-ראש הוועדה ממונה על תחום אשרות וזרים ברשות האוכלוסין, וחבריה הם נציגים ממשד החוץ, משרד הבריאות,

<sup>47</sup> פסק דין בעת"ם אבו סרחאן נ' שר הפנים 13-11-39174: "על משרד הפנים ורשות האוכלוסין וההגירה לתקן את הנוהל, בתוך פרק זמן סביר, ולהסדיר בגדרו כללים והנחיות למתן אשרה או רישיון לשהייה בישראל לקטין מתחת לגיל 14, לפי שיקול דעת שר הפנים, ב'תקופת הביניים' שבין הגשת הבקשה ועד להוכחת תקופת שנתיים של מרכז חיים בישראל."

<sup>48</sup> פסק דין עב"ל (ארצי) ח'אלאילה נ' המוסד לביטוח לאומי, 13-07-13304. פורסם במרץ 2018, בתוך: מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019: "את החסר בעניין מתן שירותי בריאות לקטינים במהלך תקופת הביניים ניתן למלא באמצעות 'הסדר ילדי מזרח ירושלים'... הם יהיו מבוטחים בביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי בתקופה זו, בכפוף לכך שהגישו בקשה למרשם האוכלוסין לקבלת רישיון ישיבה בישראל."

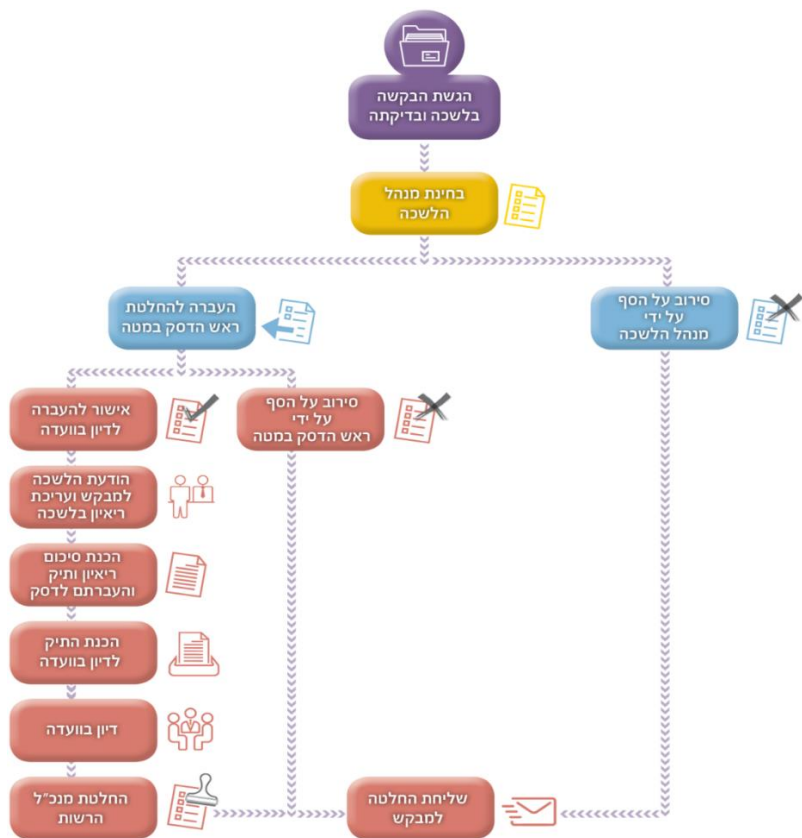
<sup>49</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

הוועדה ההומניטרית  
מאפשרת מתן אישורי  
שהייה או רישיון  
ישיבה ארעי מסיבות  
הומניטריות על פי  
בקשה שמגיש תושב  
ישראל עבור בן  
משפחתו תושב  
האזור.

משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל ונתיב.<sup>50</sup> בדיוני הוועדה משתתף גם נציג הלשכה המשפטית ברשות האוכלוסין.<sup>51</sup> על הוועדה להתכנס אחת ל-30 יום, ובכל דיון היא עוסקת ב-20-25 בקשות.

תרשים 1 שלהלן, הלקוח מדוח מבקר המדינה, הוא תרשים זרימה שמוצג בו תהליך העבודה של הוועדה: מילוי טופס קורות חיים של המבקש והעברתו לרכז הוועדה, ריאיון והכנת התיק לדיון בוועדה. לאחר דיון בוועדה מתקבלת המלצה למתן או אי-מתן רישיון לישיבה ארעית או אישור שהייה, ומנכ"ל הרשות או מי מטעמו מאשר או דוחה את ההמלצה. נוסף על כך אישור הוועדה כרוך באבחון ביטחוני ומשטירתי ובבדיקת מרכז חיים וזוגיות.<sup>52</sup>

### תרשים 1: תהליך העבודה של הוועדה ההומניטרית<sup>53</sup>



<sup>50</sup> נתיב היא יחידת סמך ממשלתית העוסקת בעולים לישראל.

<sup>51</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל עבודה של הוועדה הציבורית לבחינת בקשות לקבלת היתר/רישיון לשהייה מטעמים הומניטריים מיוחדים", מס' 1.14.0001, 2 בספטמבר 2013.

<sup>52</sup> ש.ם.

<sup>53</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, "הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", 2017.



### 3. נתונים

#### תמונת מצב כללית

כפי שנראה להלן, **הנתונים על יישום המדיניות בתחום איחוד משפחות בכלל, ובנוגע לקטינים בפרט, לוקים בחסר.**

מן המידע הקיים עולה כי **בתחילת ספטמבר 2020 שהו בתחומי מדינת ישראל כ-12,800 בתי אב שהיו בעיצומו של תהליך<sup>54</sup> איחוד משפחות:**<sup>55</sup>

- כ-3,600 בתי אב עם **אישור לישיבה ארעית**, אישור א/5, כלומר תושבים ארעיים שמחזיקים תעודת זהות ישראלית זמנית לתקופה מוגבלת שתוקפה מוארך על פי קריטריונים קבועים;
- כ-9,200 בתי אב עם **אישור שהייה** של מת"ק לתושבי הרשות הפלסטינית.

**מרשות האוכלוסין לא התקבלו נתונים מעודכנים על מספר הקטינים השוהים בישראל באישור מת"ק.**<sup>56</sup>

נציין כי בתשובה קודמת על בקשת חופש מידע נמסר מרשות האוכלוסין וההגירה כי **באפריל 2016** היו כ-9,900 בקשות שניתן בהן אישור מסוג הפניה למת"ק לצורך קבלת היתר שהייה בישראל מכוח הליך איחוד משפחות. **באותה תשובה ציינה הרשות שמספר הקטינים מתוכם ששהו בישראל באישור מת"ק היה 247** באותה העת. עוד צוין כי כ-2,600 תושבי האזור שהו בישראל ברישיון לישיבה ארעית מסוג א/5 במסגרת הליך איחוד משפחות. עליהם נוספו 9,709 תושבי חו"ל.<sup>57</sup>

#### רישום קטינים במעמד תושבות קבע<sup>58</sup>

כאמור, ילדים אשר נולדו בישראל להורים שהם תושבים זכאים למעמד של תושב קבע עם לידתם. ילדים שנולדו בישראל ושאחד מהוריהם הוא תושב קבע והשני תושב האזור נדרשים להוכיח כי מרכז חייהם בישראל, ואם הדבר יאושר, הם יירשמו כתושבי קבע. הוראת השעה אינה חלה על ילדים אלו.<sup>59</sup> להלן נציג נתונים על מספר הילדים שנולדו בישראל ואחד מהוריהם או שניהם תושבי

<sup>54</sup> היות שתהליך האזרוח הוא תהליך מדורג, מבקשי איחוד משפחות נחשבים למי שנתונים בתוך תהליך מתמשך. כאמור, בשל הוראת השעה, אי-אפשר להשלים את התהליך ולקבל מעמד קבע.

<sup>55</sup> דוב וינברג, תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 באוגוסט 2020, בתוך: אוריאנה אלמסי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב תשובה לחבר הכנסת אבי דיכטר, דוא"ל, 7 בספטמבר 2020.

<sup>56</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

<sup>57</sup> תשובת הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה למוקד להגנת הפרט, אפריל 2016.

<sup>58</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021. כל הנתונים להלן הופקו ב-16 בדצמבר 2020.

<sup>59</sup> עו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 בפברואר 2021.

קבע בישראל הנרשמים בכל שנה במרשם האוכלוסין. רוב הילדים הללו מתגוררים במזרח ירושלים. **מרשות האוכלוסין לא נמסר כמה מהבקשות לא אושרו.**

**לוח 1: מספר הילדים במעמד קבע שנולדו בישראל לפי שנת הרישום במרשם האוכלוסין ושיעור השינוי ברישום הילדים, 2014-2020**

בכל שנה נרשמים כתושבי קבע כ- 8,000 ילדים שנולדו בישראל להורה אחד לפחות שהוא תושב קבע

שנת רישום	שני ההורים תושבי קבע		הורה תושב קבע והורה תושב האזור		סך הכול
	מספר הילדים	שיעור השינוי	מספר הילדים <sup>60</sup>	שיעור השינוי	
2014	6,417	---	1,385	---	7,802
2015	6,561	2%	1,340	-3%	7,901
2016	6,662	2%	1,444	8%	8,106
2017	6,974	5%	1,592	10%	8,566
2018	6,773	-3%	1,647	3%	8,420
2019	6,834	1%	1,558	-5%	8,392
2020	6,260	-8%	976	-37%	7,236

אפשר לראות כי בכל שנה נרשמים בממוצע כ-8,000 ילדים כתושבי קבע בישראל. עם זאת, בשנת 2020 חלה ירידה ניכרת במספר הילדים שנרשמו כתושבי קבע, בעיקר בקרב ילדים להורה תושב ישראל ולהורה תושב האזור (ירידה של 37% מהשנה הקודמת). ייתכן כי ירידה זו נובעת מצמצום הפעילות בלשכת מזרח ירושלים עקב משבר הקורונה והסגרים, שכן במהלכם הלשכה פעלה במתכונת מצומצמת.<sup>61</sup>

**קביעת מעמד אזרחי לקטינים בהליך איחוד משפחות<sup>62</sup>**

כאמור, הליך איחוד משפחות נעשה כאשר ילד נולד מחוץ לישראל להורה תושב ישראל ולהורה תושב האזור. כפי שהסברנו לעיל, התהליך עבור ילדים שאינם בעלי מעמד באזור שונה מהתהליך עבור ילדים שיש להם מעמד באזור.

**על פי תשובת רשות האוכלוסין וההגירה על פנייתנו, אין לה נתונים על מספר הילדים המתגוררים כיום בישראל במסגרת הליך איחוד משפחות והם בעלי מעמד ארעי או קבוע**

<sup>60</sup> הנתונים המוצגים הם הערכת חסר, משום שלא תמיד הילד הרשום מקושר להורה תושב אזור.

<sup>61</sup> חגית צור, מנהלת לשכה, מינהל האוכלוסין – מזרח ירושלים ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 22 בפברואר 2021.

<sup>62</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

**ועל גילם, וגם לא על מספר בתי האב שיש בהם ילדים עם אישורים כאלה. כמו כן, לא נמסר כמה מהבקשות לא אושרו.**

יש נתונים על מספר הקטינים הנרשמים בכל שנה במרשם האוכלוסין לפי המעמד שנקבע עבורם במסגרת הליך איחוד משפחות. בלוחות 2 ו-3 נציג נתונים אלו.<sup>63</sup>

**לוח 2: מספר הילדים בהליך איחוד משפחות שנולדו באזור ואין להם מעמד באזור<sup>64</sup> לפי**

**שנת הרישום במרשם האוכלוסין ושיעור השינוי ברישום, 2014–2020**

שנת רישום	מספר הילדים שהם תושבי קבע	שיעור השינוי השנתי
2014	207	
2015	197	-5%
2016	129	-35%
2017	202	57%
2018	193	-4%
2019	248	28%
2020	135	-46%

אפשר לראות כי בכל שנה כ-200 ילדים ללא מעמד באזור עוברים הליך של איחוד משפחות ונרשמים כתושבי קבע בישראל. אומנם במהלך השנים חלו עליות וירידות בשיעור הנרשמים, אולם בשנת 2020 הירידה חדה במיוחד – ירידה של כמעט 50%. כפי שציינו לעיל, ייתכן כי הירידה נובעת מצמצום הפעילות של לשכת מזרח ירושלים בזמן משבר הקורונה.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> **מהנתונים שנמסרו באוקטובר 2017** לצוות הייעוץ המשפטי לוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת הפנים של הכנסת לעניין חוק האזרחות והכניסה לישראל, נראה כי מספר הבקשות לתושבות שהוגשו ומתוכן הבקשות שאושרו לילדים נמוך הרבה יותר משמופיע כאן. ייתכן שההבדל בנתונים נובע מכך שבנתונים שנמסרו בעבר נכללו בבקשה יחידה כמה ילדים, וכן ייתכן כי ילדים נכללו תחת בקשות של בני זוג. כמו כן צוין בנתונים הקודמים מספר נמוך מאוד של בקשות ילדים שסורבו. כאמור, בתשובת הרשות על פנייתנו הנוכחית לא התקבלו בנתונים באלה.

<sup>64</sup> הנתונים המוצגים הם הערכת חסר משום שלא תמיד הילד הרשום מקושר להורה תושב האזור.

<sup>65</sup> חגית צור, מנהלת לשכה, מינהל האוכלוסין – מזרח ירושלים ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 22 בפברואר 2021.

**לוח 3: מספר הילדים בהליך איחוד משפחות שנולדו מחוץ לישראל ויש להם מעמד באזור  
לפי שנת הרישום במרשם האוכלוסין, 2014-2020**

שנת רישום	מספר הילדים תושבי הקבע	מספר ילדים שהם תושבים ארעיים	סך הכול	שיעור גידול
2014	39	8	47	
2015	52	9	61	30%
2016	36	1	37	-39%
2017	41	8	49	32%
2018	38	16	54	10%
2019	1	38	39	-28%
2020	0	86	86	121%

אפשר לראות כי בכל שנה להוציא שנת 2020 כ-50 ילדים בעלי מעמד באזור עוברים תהליך של איחוד משפחות. עד שנת 2018 מרביתם היו במעמד קבע ואילו מאז שנת 2019 מרביתם במעמד ארעי. עוד אפשר לראות כי **להבדיל ממה שראינו בקבוצות הילדים האחרות, חל גידול ניכר של כ-120% בשיעור הילדים במעמד ארעי בשנת 2020 ביחס לשנת 2019. מנגד, בשנים 2019 ו-2020 כמעט לא נרשמו ילדים במעמד קבע.** הסיבה לכך היא שלפי נוהל רישום ילד שרק אחד מהוריו תושב ישראל, הילדים נרשמים תחילה במעמד א/5 לשנתיים ורק לאחר מכן נרשמים במעמד קבע. לפיכך, בשנים הבאות צפויה עלייה במספר הילדים במעמד תושבות קבע.<sup>66</sup>

מלוחות 2 ו-3 עולה כי מספר הילדים שלא נולדו בישראל וקיבלו מעמד קבע או מעמד ארעי בכל שנה בשנים 2014-2020 הוא כ-230 - כ-190 ילדים ללא מעמד באזור וכ-40 ילדים עם מעמד באזור.

#### הוועדה ההומניטרית

**לוועדה ההומניטרית אין מידע על מספר הבקשות שהוגשו בעבור קטינים.** להלן נציג נתונים על כלל הבקשות שהוגשו בשלוש השנים האחרונות.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, [הטיפול בהגשת בקשות לקטין לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974](#), נוהל מס' 5.2.0029, עודכן ב-8 בינואר 2020.

<sup>67</sup> מזל אלמצהיי וונדו, הוועדה ההומניטרית ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בנובמבר 2020.

**לוח 4: מספר הבקשות, הדחיות ואישורי השהייה ושיבת עראי מטעמים הומניטריים,**

**2010-2018**

שנה	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות שנדונו	אישורי שהייה	רשיונות לשיבה ארעית	שיעור האישורים בבקשות שנדונו
2018	284	318	55	31	27%
2019	291	315	46	25	22%
2020 <sup>68</sup>	234	151	16	9	17%
<b>סך הכול</b>	<b>809</b>	<b>784</b>	<b>117</b>	<b>65</b>	<b>23%</b>

בשנים האחרונות  
הוועדה ההומניטרית  
אשרה כ-20%  
מהבקשות. לא ידוע  
כמה מהבקשות  
שאושרו או נדחו הן  
של קטינים.

אפשר לראות כי בשנים 2018-2020 שיעור הבקשות לאיחוד משפחות מטעמים הומניטריים שאושרו נמוך (23%) ונתון במגמת ירידה, מ-27% בשנת 2018 ל-22% בשנת 2019 ול-17% בשנת 2020 (אם כי הנתון אינו סופי היות שנתוני דצמבר אינם נכללים בו). שיעורים אלו נמוכים מהשיעורים שהוצגו לעיל על השנים 2012-2014 (28%). מהשוואה לנתוני רשות האוכלוסין על השנים 2012-2014 עולה כי מגמת הירידה החלה עוד קודם: שיעור הבקשות לאיחוד משפחות מטעמים הומניטריים היה 36% בשנת 2012 וירד ל-23% בשנת 2014.

בשנים 2012-2014 מרבית האישורים שניתנו היו אישורי שהייה - 67% ומיעוטם היו רשיונות לשיבה ארעית - 33%.<sup>69</sup> בשנים 2018-2020 ההתפלגות הייתה דומה: 64% מהאישורים שניתנו היו אישורי שהייה ו-36% היו רשיונות לשיבה ארעית.

#### בקשות הממתינות לאישור

בתשובה על פנייתנו לרשות האוכלוסין צוין כי אין לרשות אמצעים ממוחשבים לבדוק כמה זמן עובר בכל שלב מעת הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד לקבלת ההחלטה.<sup>70</sup> לפיכך אי-אפשר לעקוב אחר זמני הטיפול בבקשות, ועלול להיווצר קושי במתן מענה סביר לפונים.

עם זאת, בתשובת רשות האוכלוסין על תביעה שהוגשה נגדה באפריל 2019 נמסר כי מאז שנת 2016 ממתינות לבדיקה בלשכה שבירושלים המזרחית כ-1,200 בקשות חדשות לאיחוד משפחות וכ-1,500 בקשות חדשות לרישום ילדים שרק אחד מהוריהם תושב ישראל. עוד נמסר כי מדי שנה מוגשות כ-600 בקשות חדשות לאיחוד משפחות וכ-1,800 בקשות

<sup>68</sup> הנתונים נכונים ל-29 בנובמבר 2020.

<sup>69</sup> מכתב מהממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה למוקד להגנת הפרט בתשובה על פניית המוקד להגנת הפרט מפברואר 2012 ומאפריל 2012; עתירה משפטית 16-01-40092 המוקד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח', תגובה מקדמית לעתירה, 1 באוגוסט 2016.

<sup>70</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

**חדשות לרישום ילדים שרק אחד מהוריהם תושב ישראל.**<sup>71</sup> על סמך תשובה זו טען אחד הארגונים העוסקים בנושא כי אפשר לקבוע בהערכה גסה שכשני שלישים מהבקשות לאיחוד משפחות וכשליש מהבקשות לרישום ילדים ממתינות למענה שלוש שנים ואף יותר.<sup>72</sup>

#### 4. סוגיות בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות

##### 4.1 שיהוי בטיפול בבקשות

בדוחות מבקר המדינה<sup>73</sup> על לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים נמצא כי העומס בלשכה גרם לשיהוי בטיפול בבקשות של ישראלים תושבי מזרח העיר להקניית מעמד אזרחי לבני זוגם, ובכך פגע במבקשים ובבני זוגם. **יותר משליש מבני הזוג של ישראלים שהגישו בקשות כאמור בשנת 2013 קיבלו היתרים ראשונים של המת"ק רק שנתיים או יותר לאחר שהוגשה הבקשה. כמו כן, במאי 2016 עדיין לא התקבלו החלטות בעניינן של כ-40% ממאות הבקשות שהוגשו בשנת 2014 ללשכת מזרח ירושלים.** לעיתים בתי משפט אף חייבו את רשות האוכלוסין וההגירה בהוצאות בשל כך. לפי הדוח, אף שמנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה היה ער כבר משנת 2013 לעיכובים בקבלת החלטות בלשכת מזרח ירושלים, הנהלת רשות האוכלוסין וההגירה לא העמידה לרשות לשכת מזרח ירושלים כלים לקיצור משך הטיפול בבקשות. בדוח צוין כי השיהוי הניכר בטיפול בבקשות האלה עלול לפגוע בזכויות היסוד של בני הזוג לחיי משפחה.

מבקר המדינה מצא כי על פי נתוני רשות האוכלוסין, בשנים 2008–2017 58% מהבקשות לאיחוד משפחות טופלו בתוך שנה, 40% מהבקשות טופלו במשך שנה עד שלוש שנים ו-2% מהבקשות טופלו במשך למעלה משלוש שנים.<sup>74</sup>

לפי דוח מבקר המדינה, שיהוי בטיפול בבקשות זוהה גם בוועדה ההומניטרית, למשל בטיפול בבקשה במקרה שבו פסק מלהתקיים הקשר הזוגי בין בן זוג זר לבין אזרחי ישראלי בשל פטירת בן הזוג הישראלי. **נמצא כי הוועדה ההומניטרית דנה בבקשות המוגשות לה יותר משנה לאחר שהוגשו, והדבר גורם לשיהוי ניכר בטיפול בהן.** עוד נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה

מבקר המדינה קבע כי רשות האוכלוסין הייתה מודעת משנת 2013 לשיהוי בטיפול בבקשות לקבלת מעמד אזרחי והצורך לטפל בנושא. עם זאת, מרשות האוכלוסין נמסר כי גם כעת, כשמונה שנים אחר כך, כי אין באפשרותה לקבוע מה משך הטיפול בבקשות.

<sup>71</sup> ערר 19/1794 אבו סרייה ואח' נ' מדינת ישראל - רשות האוכלוסין וההגירה, הודעה מטעם המשיבה ובקשה למחיקת העררים וביטול הדיונים ככל שנקבעו, 15 באפריל 2019.

<sup>72</sup> המוקד להגנת הפרט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020.

<sup>73</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, "הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", 2017; מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחזיון מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

<sup>74</sup> שם

את המשך המרבי של שניים משבעת שלבי הליך הטיפול בבקשות, אף שכבר בשנת 2013 הייתה ערה לצורך לקבוע זאת.<sup>75</sup>

עוד עולה מדוח מבקר המדינה כי האופן שבו רשות האוכלוסין מרכזת את המידע בדבר הבקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית אינו מאפשר בחינה שיטתית של התהליך ואף אינו מאפשר התמודדות עם טענות שלפיהן הטיפול ממושך באופן בלתי סביר. בדוח מודגש כי עיכוב בטיפול בבקשות שתכליתן הקניית מעמד אזרחי לצורך מתן זכויות סוציאליות עלול לגרום עיכוב במימוש זכויותיו של הפונה. מנגד, עיכוב הטיפול בבקשות מביא להארכת שהייתם בארץ של זרים שאין הצדקה עניינית להתיר להם להישאר בה.<sup>76</sup>

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי הנהלת הרשות מגבשת תוכנית פעולה לצמצום הפערים ולקיצור הטיפול בבקשות האלה במסגרת תוכנית העבודה שלה לשנת 2017.<sup>77</sup> בתוכניות העבודה הממשלתיות לשנים 2017-2018 ו-2019 צוין כי אחד מיעדי רשות האוכלוסין הוא צמצום זמני המתנה לצורך שיפור השירות, אך לא הייתה התייחסות ספציפית לנושא איחוד משפחות או לזמני הטיפול בבקשות.<sup>78</sup> לא ידוע מה המצב כיום ואם גובשה ויושמה תוכנית פעולה לצמצום הפערים ולקיצור זמני הטיפול. כאמור, בתשובה על פנייתנו לרשות האוכלוסין צוין כי **אין לרשות האוכלוסין אמצעים ממוחשבים שיאפשרו לה לבדוק את המשך של כל שלב מעת הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד לקבלת ההחלטה. כך, אי-אפשר לעקוב אחר זמני הטיפול בבקשות, ועלול להיווצר קושי במתן מענה סביר לפונים.**<sup>79</sup>

סוגיות אלו שבו ועלו גם בדוח תלונות הציבור של רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2018.<sup>80</sup> מהדוח עולה כי **10% מכלל התלונות בתחום האשרות נוגעות לנושא איחוד משפחות ומיעוטים. התלונות ממוקדות באי-קבלת מענה על בקשה שהוגשה ואי-מתן מענה טלפוני, תרעומת על טיב ההחלטה שהתקבלה בבקשה, קושי בקביעת תורים והשגות על מסמכים והוכחות שיש לצרף לבקשות.** בדוח צוין כי כ-28% מכלל התלונות נמצאו מוצדקות ו-5% נמצאו מוצדקות חלקית. הוסבר כי במרבית המקרים, התלונות אשר נמצאו לא מוצדקות מצביעות על אי-הבנה או חוסר היכרות של המלין עם הוראות החוק, התקנות או הנהלים שעליהם התבססה הרשות בקבלת ההחלטה בעניינו. אם אכן זה המצב, כפי שציין גם מבקר המדינה, על הרשות

<sup>75</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים – רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, "הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", 2017.

<sup>76</sup> שם.

<sup>77</sup> שם.

<sup>78</sup> משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#); [ספר תוכניות עבודה לשנים 2017-18](#); [ספר תוכניות עבודה לשנת 2016](#). בשנות הבחירות 2020 ו-2021 לא פורסמו תוכניות עבודה.

<sup>79</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

<sup>80</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, אגף הביקורת ותלונות ציבור, דוח תלונות הציבור 2018, דצמבר 2019.

לבחון אם הוראות החוק ותקנותיו מוגשות כראוי (שפתית ותרבותית) לתושבים כך שיוכלו להבין כראוי את מצבם המשפטי וזכויותיהם.

עוד צוין בדוח כי נמצא ליקוי בטיפול במסמכים המוגשים במסגרת בקשות לקבלת מעמד בישראל. המסמכים אינם נבחנים סמוך למועד הגשתם ואין תיעוד של המסמכים שהתקבלו בארכיב הממוחשב. **ההמלצות לתיקון הן להוציא הנחיית רענון שבה יובהר שיש להקפיד על בדיקת המסמכים סמוך למועד הגשתם ולתעד את הבקשה להשלמת מסמכים במחשב ובמכתב שיינתן לפונה.** כמו כן, יש לסמן בתיק האישי את תאריך קבלת כל מסמך. בשלב מאוחר יותר, עם המעבר למערכת החדשה, ייסרקו כל המסמכים שמבקשי הבקשות מגישים ישירות לארכיב הממוחשב. בדוח צוין כי פעולות אלו טרם בוצעו.

ליקוי נוסף שנמצא הוא מסירת מידע שגוי על ידי עובד מרכז המידע בעניין חידוש תעודת מעבר לתושבי מזרח ירושלים. הנושא טופל והוטמעו הנחיות בדבר השינוי ממאי 2018, שלפיהן **תושב מזרח ירושלים רשאי לחדש תעודת מעבר בכל אחת מלשכות רשות האוכלוסין.** נציין כי זה הנושא היחיד שתושבי מזרח ירושלים יכולים לפנות לכל אחד מהסניפים לשם טיפול בו, שלא כמו תושבים אחרים, שרשאים לעשות כל פעולה בכל סניף.<sup>81</sup>

לטענת המוקד להגנת הפרט, הטיפול של משרד הפנים בסוגיות הקשורות למתן מעמד בירושלים המזרחית מתאפיין בסחבת, ברשלנות ובשרירותיות גם בשנת 2020. המוקד להגנת הפרט דיווח כי על פי נתוני משרד הפנים<sup>82</sup> ועל פי ניסיונו, פעמים רבות ניאות משרד הפנים לתת לבן הזוג או לילד את האשרה שהוא זכאי לה רק לאחר סדרה ארוכה של הליכים ביורוקרטיים ומשפטיים.<sup>83</sup>

עוד נטען כי הוועדה ההומניטרית, הרשאית להמליץ לשר הפנים על מתן היתר שהייה או מעמד ארעי "מטעמים הומניטריים מיוחדים", כגון אלמנות או גירושין הקוטעים את ההליך לאיחוד משפחות, מתנהלת גם היא בעצלתיים.<sup>84</sup> לדברי המוקד להגנת הפרט, אף על פי שהחוק מסמך את הוועדה לתת אישור לישיבה ארעית, היא עושה זאת במקרים חריגים בלבד, וכמעט תמיד רק בעקבות הגשת עתירה לבית משפט.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחזיון מעמדה של ירושלים – חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

<sup>82</sup> ערר 19/1794 אבו סרייה ואח' נ' מדינת ישראל – רשות האוכלוסין וההגירה, הודעה מטעם המשיבה ובקשה למחיקת העררים וביטול הדיונים ככל שנקבעו, 15 באפריל 2019.

<sup>83</sup> המוקד להגנת הפרט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020.  
<sup>84</sup> שם.

<sup>85</sup> שם: נתונים שנמסרו במסגרת עתירה לפי חוק חופש המידע מלמדים כי בשנים 2012–2014 המליצה הוועדה על מתן מעמד ישיבה ארעי בפחות מ-10% מן המקרים (96 מתוך 1,095); עת"מ 40092-01-16 המוקד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח', תגובה מקדמית לעתירה, 1 באוגוסט 2016. גם בג"ץ מתח ביקורת על ידה הקפוצה של הוועדה ותהה: "למה הקשיחות הזאת?" ר' בג"ץ 11/4380



## 4.2 ליקויים בקביעת מדיניות סדורה

ביוני 2019 קבע מבקר המדינה כי לא הייתה מדיניות ממשלתית סדורה בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים וזכויותיהם, ובהן הליך איחוד משפחות, וכי במקרים רבים המדיניות נקבעה רק לאחר התערבות בג"ץ. עוד צוין כי לשכת מזרח ירושלים לא הייתה נגישה לדוברי ערבית, אף שדוברי ערבית הם הפונים העיקריים אליה, ולא הייתה אפשרות לקבל מענה בלשכות אחרות. עוד נקבע כי לא ניתן מענה שלם וקוהרנטי מצד רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי, בעיקר בנוגע למי שההליך בעניינו עדיין מתנהל.<sup>86</sup>

## 4.3 ביקורת של ארגוני חברה אזרחית על הסדרת הנושא כיום

להלן נציג כמה נקודות ביקורת שהעלו ארגוני חברה אזרחית המסייעים למבקשים איחוד משפחות. נבהיר כי הדברים יובאו בשם אומנם ואין לייחסם למחברי מסמך זה.

### ביקורת על נוהלי הבקשה לאיחוד משפחות

מרכז מוסאוא מדווח כי לשם רישום הילדים במרשם האוכלוסין יש משפחות שנדרשו להוכיח אבהות על ידי בדיקת דנ"א, שעלותה עלולה להגיע ל-4,000 שקלים, בלי לתת הסבר ראוי ולהציג קריטריונים ברורים לבקשה. לטענת המרכז, הבדיקה מעמיסה על המשפחות מבחינה כלכלית ואף גורמת להן תחושת השפלה.<sup>87</sup>

### ילדים והורים שאינם זכאים לאיחוד משפחות

לטענת המוקד להגנת הפרט ומרכז מוסאוא, הוראת השעה מגבילה, ופעמים רבות אף מונעת, איחוד משפחות בין אזרחי ישראל ותושביה, שרבים מהם מתגוררים בירושלים המזרחית, לבין פלסטינים תושבי האזור.

**מרכז מוסאוא טוען כי בכ-30,000 משפחות אחד מבני הזוג או הילדים אינו יכול לקבל אזרחות ואף אינו יכול לבקש להתאזרח, ובמקרים רבים הם אף מנועים מלשהות בגבולות ישראל.** לטענת המרכז, קיום הוראת השעה פוגע במשפחות חסרות מעמד אשר בהן ילדים שהוריהם אינם יכולים להיכנס לישראל וילדים בני 14 ומעלה שאינם מקבלים אישורים.<sup>88</sup>

לטענת ארגוני חברה אזרחית, קטינים נפגעים מהוראת השעה בשל הפגיעה בהם ובבני משפחתם, בין היתר בהיבטים של שוויון וחיי משפחה, זכאות לשירותי בריאות וחינוך והאפשרות לעבוד ולהתפרנס.

**פלונת ואח' נ' מדינת ישראל - שר הפנים**, פרוטוקול, 25 ביולי 2016. נציין כי על פי נתוני משרד הפנים במסמכים אלו, 213 פניות לוועדה ההומניטרית - 28% מהפניות - נענו וניתן אישור שהייה או אישור לשיבה ארעית בישראל.

<sup>86</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019, עמ' 17-18.

<sup>87</sup> מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל, "הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003 - נייר עמדה", יוני 2020.

<sup>88</sup> המוקד להגנת הפרט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020; מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל, "הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003 - נייר עמדה", יוני 2020.

### טענות בדבר פגיעה בזכויות המבקשים איחוד משפחות

לטענת הארגונים, הוראת השעה פוגעת בזכות לשוויון ובזכות לחיי משפחה המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>89</sup> לדבריהם, הזכות לחיי משפחה היא זכות טבעית, אנושית, מוסרית והומנית הטומנת בחובה את הזכות להינשא ולהביא ילדים לעולם, את הזכות של משפחה לגור יחד תחת קורת גג אחת ואת הזכות לפרנס בכבוד את המשפחה. עוד נטען כי החוק שולל מילדים רבים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל והאחר תושב האזור את האפשרות לקבל מעמד בישראל, ולפיכך יש בו משום הפרה חמורה של עקרון טובת הילד, שכן ילד במצב כזה אינו יכול למצות את הזכויות האמורות להיות מוקנות לו מתוקף היותו בן לתושב ישראל או אזרחי ישראל.<sup>90</sup>

**נדגיש כי בג"ץ דחה עתירות נגד חוקתיותו של החוק ופסק כי הוא עומד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>91</sup>**

לטענת הארגונים, הפגיעה בזכויות באה לידי ביטוי בדרכים רבות: פגיעה בקיום חיי משפחה נורמליים; מניעת שירותי בריאות וביטוח בריאות; מניעת שירותי חינוך; מניעת טיסה לחו"ל מנתב"ג (מותרת רק לבעלי רישיון לישיבה ארעית); מניעת קבלה לעבודה ללא היתר מיוחד; מניעת הקמת ארגונים ללא כוונת רווח או עסקים קטנים; מניעת קבלת רישיון נהיגה. נוסף על כך מרכז מוסאוא מצוין כי לא פעם בני זוג נעצרו בחשד לשהות בלתי חוקית בישראל; חלקם נשפטו, נגזר עליהם מאסר בפועל והם הוחזרו לאזור, והדבר משפיע לרעה על ילדיהם ופוגע בזכותם לשלמות המשפחה. במקרים שבהם הורחקו בני זוג לעזה הם לא פגשו את ילדיהם שנים רבות.<sup>92</sup>

מרכז מוסאוא טוען עוד כי רבות מהמשפחות הערביות שסובלות מעוני הן משפחות שבהן אחד מבני הזוג או ילדיהם מושפעים מהוראות חוק האזרחות והוראת השעה. לטענתו, נוסף על הפגיעה במעמד האזרחי, ההגבלות שמוטלות על תעסוקה, נהיגה, שירותי בריאות ואיחוד המשפחה פוגעות במצב הכלכלי-חברתי של המשפחות, פוגעות בילדים ובנשים ויוצרות תסכול ועוני.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> בג"ץ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' שר הפנים ואח', פסק דין - הנשיא ברק בדעת מיעוט נגד הוראת השעה.

<sup>90</sup> המוקד להגנת הפרט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020; מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל, "הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003 - נייר עמדה", יוני 2020.

<sup>91</sup> בג"ץ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים. נקבע כי הפגיעה בזכויות היסוד לשוויון ולשלמות המשפחה היא מידתית נוכח התכליתו הביטחונית של החוק; בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, ס"ה(2) 44. שופטי הרוב הכירו בקיומה של זכות חוקתית לחיי משפחה, שמקורה בזכות לכבוד האדם, אך קבעו כי היקפה של הזכות אינו משתרע כדי מימוש הזכות בישראל דווקא.

<sup>92</sup> מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, "הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003 - נייר עמדה", יוני 2020.

<sup>93</sup> שם.

#### 4.4 עמדת ארגוני חברה אזרחית המצדדים באישור הוראת השעה

הפורום המשפטי למען ארץ ישראל טוען כי בהקשר של תכליתה הביטחונית של הוראת השעה, יש לתת את הדעת על כך שתושבי האזור מגיעים ממקום עוין, ולכן ראוי לתת קדימות לשמירת זכויות האדם של תושבי ישראל. כמו כן טען נציג הפורום בדיון קודם בוועדת החוץ והביטחון כי יש להביא בחשבון גם שיקולים דמוגרפיים הקשורים בהיותה של ישראל מדינה יהודית. לטענת הפורום, האפשרות של איחוד משפחות עלולה להוות עילה ל"זחילה חוזרת" של זכות השיבה שהפלסטינים טוענים לה, ומכאן שיש חשש לפגיעה באופייה היהודי של המדינה.<sup>94</sup>

טענה בדבר ההצדקה הדמוגרפית למניעת איחוד משפחות, הנובעת מתפיסת מדינת הלאום, לצד ההצדקה הביטחונית, מוצגת ביתר פירוט במחקר של המכון לאסטרטגיה ציונית.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> הכנסת ה-20, פרוטוקול מס' 3 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון ושל ועדת פנים והגנת הסביבה בנושא: הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), 29 במאי 2017.

<sup>95</sup> איזנמן עמית, **מדינת הלאום כשיקול חוקתי: איחוד משפחות**, המכון לאסטרטגיה ציונית, 2018.