מרכז המחקר והמידע

הכנסת

איחוד משפחות של ישראלים ובני זוגם תושבי האזור

כתיבה: ד"ר נלי כפיר אורן | אישור: עדו אבגר

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: כ"א באדר, תשפ"ו, 10 במרץ, 2026

סקירה

תוכן העניינים

תמצית 1

1. מבוא ורקע: הליך איחוד משפחות בישראל 5

1.1 כניסה לישראל ושהייה בה במסגרת הליך איחוד משפחות 5

1.1.1 נוהל הטיפול בבני זוג של תושב או אזרח ישראלי שהם תושבי האזור 9

נוהל הטיפול בקטינים שרק אחד מהוריהם תושב קבע בישראל 12

2. בעלי מעמד מתוקף זוגיות שהיו תושבי האזור 15

3. בקשות לאיחוד משפחות מתוקף זוגיות של תושבי האזור והיתרים שניתנו מתוקף בקשות אלו 18

3.1 היתרים שניתנו מתוקף הבקשות לאיחוד משפחות של תושבי האזור שהם בני זוג של ישראלים 21

4. מקבלי מעמד מתוקף זוגיות שהיו תושבי האזור 24

5. פערים וסתירות בנתונים 27

תמצית

מסמך זה הוכן לבקשת חבר הכנסת עמית הלוי, והוא עוסק **באיחוד משפחות בישראל בין פלסטינים לבני ובנות זוגם הישראלים. בהליך איחוד המשפחות ניתן היתר שהייה ומעמד ארעי לפלסטינים תושבי יהודה ושומרון (בעבר גם עזה, להלן: תושבי האזור) שנישאו לישראלים** (אזרחים ותושבים של מדינת ישראל), והוא כפוף להוראות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022 (להלן: הוראת השעה או החוק לאיחוד משפחות).[1] הליך זה שונה מהליך קבלת המעמד של זרים בני זוג של ישראלים שאינם תושבי האזור, שבתום הליך מדורג הם יכולים לקבל תושבות קבע או אזרחות.

במסמך מובא ראשית **הסבר על הליך איחוד המשפחות בישראל ועל אופן ניהולו על פי החקיקה והנהלים הרלוונטיים (יודגש כי מסמך זה אינו סקירה משפטית)**; כדי להציג זוויות שונות של היקף תופעת איחוד המשפחות בישראל **מובאים נתונים על מבקשי מעמד מתוקף זוגיות, על מקבלי מעמד ועל בעלי מעמד שהיו תושבי האזור והתאחדו עם בני זוגם הישראלים**.

על פי החוק לאיחוד משפחות, **תושבי האזור שהם בני זוג של ישראלים אינם יכולים לקבל תושבות קבע ולהתאזרח, אלא לשהות בישראל מתוקף היתר שהייה** (היתר מינהלת תיאום וקישור, **להלן מת"ק**), **הדורש הארכה מדי שנה עד שנתיים**. ממרץ 2022 נוספה האפשרות ל**שדרוג מעמדם של בני זוג של ישראלים בני 50 ומעלה ששהו בישראל כדין עשור לפחות, והם יכולים לקבל אשרת א/5, המעניקה מעמד ארעי**; אומנם מעמד זה מקנה יותר זכויות סוציאליות בישראל, אך הוא דורש גם חידוש עיתי. מי שמעמדם שודרג מתווספים למי שקיבלו מעמד ארעי זה עוד לפני שנכנס לתוקף החוק לאיחוד משפחות לראשונה ב-2003 (מ-2003 לא ניתן ככלל לקבל אשרת א/5 מתוקף זוגיות בפעם הראשונה שבה מבקשים מעמד בישראל).

לפי נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה, **על תושבי האזור המבקשים להתאחד עם בני זוגם הישראלים להיות נשואים לאזרח או לתושב קבע ישראלי, וחלה עליהם הגבלת גיל: נשים המבקשות יהיו בנות 25 לכל הפחות, וגברים המבקשים – בני 35**. כמו כן, על המבקשים לעמוד בבחינה ביטחונית, ולהוכיח את כנות הקשר הזוגי ואת קיומו של מרכז חיים משותף. הבחינה הראשונית של הבקשה (שבמהלכה ניתן היתר מת"ק זמני המאפשר לתושב האזור להיכנס לישראל להמשך ההליך) אורכת חצי שנה לפחות, אך אין לנו מידע על משך הטיפול הכולל; בדוח המבקר משנת 2017 נמצאו ליקויים הנוגעים לכך (דוח מבקר המדינה, 2017). חידוש ההיתר העיתי מותנה גם הוא בעמידה בתנאים שפורטו.

נוסף לבני זוג, קטינים שאחד מהוריהם תושב האזור והשני הוא תושב קבע ישראלי, העומדים בתנאי סף הוכחת מרכז חיים (ובכפוף לאישורים ביטחוניים) יכולים גם הם לקבל היתר מת"ק לחידוש מדי שנה – אם הם בני 14 ומעלה,

[1] החוק הוא הוראת שעה התקפה לשנה אחת, אך הממשלה יכולה להאריכו בצו באישור הכנסת. הצו האחרון שבו הוארך תוקף הוראת השעה ל-14 במרץ 2027 התקבל בהחלטה 3886 של הממשלה ה-37, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022, והעברת סמכות הנתונה לפי חוק משרד הפנים לראש הממשלה בנושא דחוף, 15 בפברואר 2026. את הארכת הצו אישרו הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון, ועדת הפנים והגנת הסביבה ומליאת הכנסת ב-9 במרץ 2026. בחוק חודשו הוראות שנקבעו בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003, שפקע ביולי 2021.

או תושבות קבע – אם הם בני פחות מ-14 (מי שאחד מהוריהם אזרח ישראלי זכאי לקבל אזרחות). במסמך **לא מוצגים נתונים על קטינים,** משום שהנתונים שהתקבלו היו חלקיים ביותר.

הנתונים המוצגים במסמך מתבססים בעיקר על תשובות רשות האוכלוסין וההגירה, והם נכונים ל-31 באוקטובר 2024.[2] במסמך מוצגים **נתונים מינהליים של רשות האוכלוסין וההגירה משלושה סוגים, וכל אחד מהם נכון לתקופת זמן שונה** (לפי זמינות הנתונים מכל סוג במערכות הנתונים המינהליים של רשות האוכלוסין וההגירה), **אך יש חפיפה בין התקופות,** והיא אפשרה בין השאר לבדוק אם יש הלימה בין הנתונים. להלן הסבר קצר על אופי הנתונים:

- בסוג הנתונים הראשון מוצגת תמונת מצב של **מספר בעלי המעמד בסוף כל שנה (2018–2024)**; מדובר בנתון מצטבר הכולל את כל בעלי היתר המת"ק או רישיון א/5 שמעמדם היה בתוקף בסוף כל שנה, ללא תלות בשנה שבה קיבלו את המעמד (כולל מי שקיבלו את המעמד שלהם לפני חקיקת הוראת השעה). הגידול במספר בעלי המעמד מדי שנה משקף את המאזן בין בעלי היתר המת"ק החדשים (כאמור, מאז 2003 מי שבקשתו לאיחוד משפחות מאושרת במסגרת ההליך יכול לקבל רק היתר מת"ק), ובין מי שנגרעו מסיבות שונות (איבדו את ההיתר או נפטרו, למשל). מי שמעמדו שודרג ממת"ק לא/5 (כאמור, אפשרי לבני 50 ומעלה בחלוף עשור מקבלת היתר מת"ק) יעבור בין שתי קטגוריות אלו, אך לא ישנה את מספרם הכולל של בעלי המעמד.
- בסוג הנתונים השני מוצג **מספר מבקשי המעמד לראשונה במסגרת הליך איחוד משפחות בכל אחת מהשנים 2014–2024**, ומהם – **מספרם של מי שהיה בידם היתר בזמן שליפת הנתונים מהמערכת** (אוקטובר 2024). נתונים אלו מאפשרים לבחון שינויים בהיקף הבקשות וכן מאפשרים לבחון חלקית **את היקף ההיענות לבקשות ואת מספר בעלי היתר המת"ק לפי שנת הבקשה** (שכן מי שמבקשים מעמד לראשונה יכולים לבקש רק היתר מת"ק). הבחינה היא חלקית כיוון שזהו נתון דינמי התלוי במועד השליפה: הוא אינו משקף את מי שטרם התקבלה החלטה בעניינם או את מי שבקשתם נדחתה, וכן עשויים להיגרע ממנו מי שאיבדו את ההיתר, מי שנפטרו וכדומה.
- בסוג השלישי מוצג מספר **מקבלי המעמד החדשים (מקבלי היתר מת"ק) בכל אחת מהשנים 2004–2024 ללא תלות בשנת הגשת הבקשה למעמד**. מדובר במספר סופי, שאינו אמור להשתנות בהתאם למועד השליפה. אמורה להיות הלימה מסוימת בין נתון זה לגידול במספרם הכולל של בעלי המעמד (סוג הנתונים הראשון), שכן מקבלי היתר המת"ק החדשים הם כאמור מקור הגידול היחיד למספר בעלי המעמד (לצד גריעת בעלי מעמד שנפטרו או איבדו את מעמדם).

שלושת סוגי **הנתונים המינהליים של רשות האוכלוסין וההגירה מתייחסים כאמור לשנים שונות, ודרכם מוצגות כמה זוויות של היקף תופעת איחוד המשפחות. עקב כך לא צפוי שתימצא הלימה מלאה ביניהם, ואף קשה**

[2] מרשות האוכלוסין נמסר כי בעקבות הסבה למערכת מחשוב חדשה אי-אפשר להפיק נתונים מלאים מהמערכת לתקופות שאחרי 31 באוקטובר 2024.

להציג תמונת מצב קוהרנטית ומלאה של התופעה – יש להביא זאת בחשבון בקריאת הנתונים. גם בין נתונים המתייחסים לאותו טווח שנים נמצאו פערים וסתירות, ואין בידינו להסבירם.

תושבי האזור בעלי מעמד בישראל מתוקף איחוד משפחות עם בני זוג של ישראלים (2018 עד אוקטובר 2024):

- **ב-31 באוקטובר 2024 היו 13,550 בעלי מעמד מתוקף איחוד משפחות (בגין זוגיות), 8,300 מהם (61%) בעלי היתר מת"ק, ו-5,250 בעלי רישיון ישיבה ארעי (א/5)**. מ-2018 גדל מספר בעלי המעמד והגיע ל-2,650 בסך הכול (עלייה עקיבה יחסית, המצטברת ל-24%), והגידול אמור לנבוע כולו ממקבלי היתרי מת"ק חדשים. לצד זאת, מספרם הכולל של בעלי המעמד מושפע גם מגריעת בעלי מעמד שנפטרו או שההיתר שלהם נשלל או לא חודש. למרות האמור, קצב הגידול אינו עולה בקנה אחד עם הנתונים על מספר מקבלי היתרי המת"ק החדשים באותה תקופה, כמפורט בהמשך.
- **עד שנת 2022 חל גידול שנתי במספר בעלי היתר מת"ק, ולצידו חלה ירידה במספר בעלי אשרת א/5; בהמשך חל היפוך במגמות – חלה ירידה במספר בעלי היתר מת"ק, ואילו מספר בעלי אשרת א/5 גדל במידה ניכרת**. מאחר שעל פי הנהלים מקור הגידול האפשרי בבעלי א/5 הוא רק בעלי היתר מת"ק שעמדו בתנאים ומעמדם שודרג, נבדק אם יש הלימה בין השינוי בבעלי מת"ק כל שנה לגידול זה, אך נמצאו פערים שלא מצאנו להם הסבר.

בקשות חדשות לאיחוד משפחות מתוקף זוגיות משנת 2014 ואילך והיתרים שניתנו בגינן והיו בתוקף באוקטובר 2024:

- בין ינואר 2014 לאוקטובר 2024 הוגשו **10,746 בקשות חדשות לקבלת היתר מת"ק לצורך איחוד משפחות**. בגין אותן בקשות ניתנו **5,521 היתרי מת"ק שעדיין היו בתוקף בסוף אוקטובר 2024**; מספר זה אינו כולל אנשים שקיבלו היתר אך נכון למועד הבדיקה ההיתר שלהם בוטל מסיבה כלשהי, לכן **סביר שמספר הבקשות שאושרו ובגינן ניתן היתר, הוא גבוה יותר**.
- **שיעור ההיתרים** ביחס למספר הבקשות שהוגשו כל שנה נותר יציב יחסית בין שנת **2014 ל-2018** (כ-**58% בממוצע**) – **בשנת 2020** חלה עלייה **ל-64%, ובהמשך חלה ירידה עד 2024**. אין לנו מידע על משך הטיפול בבקשות או על היקף הבקשות המסורבות, אך **סביר שלפחות חלק מהירידה בשיעור האישורים בשנים האחרונות קשור למשך הטיפול בבקשות** – אורכו כמה חודשים לפחות, אך ב-2017 מצא מבקר המדינה כי הוא עשוי להיות ארוך הרבה יותר. איננו יודעים אם בשנים האחרונות חלו שינויים העשויים להשפיע על היקף אישור הבקשות או על משך הטיפול בהן.
- **58% ממבקשי המעמד הן נשים, ושיעורן ממחזיקי ההיתרים מתוקף אותן בקשות הוא זהה**.
- **68% מהבקשות (שיעור זהה מההיתרים) הגישו בני זוג של תושבי קבע, וכשליש מהן הגישו בני זוג של אזרחים ישראלים**; נתון דומה נמצא גם בכל קבוצת מגדר בנפרד.

- **יותר ממחצית הבקשות לאיחוד משפחות (56%) הגישו תושבות האזור בנות 25–30**. גברים תושבי האזור המבקשים להתאחד עם בנות זוג ישראליות הם ככלל מבוגרים יותר: **30% מהגברים הם בני 31–35** (ככל הנראה רובם המכריע בני 35 בשל מגבלות הגיל); שיעור דומה – בני 36–40; **יותר משליש מהגברים – 38% – הגישו בקשה לאיחוד משפחות בגיל 41 או אחריו**.

<u>מספר מקבלי מעמד חדשים כל שנה מתוקף זוגיות (2004 עד אוקטובר 2024):</u>

- על פני כ-20 שנה, בין **ינואר 2004 לאוקטובר 2024, קיבלו 5,259 פלסטינים היתר מת"ק לראשונה לצורך איחוד משפחות**; סביר להניח שהבקשות לחלק מהיתרים אלו הוגשו <u>לפני כניסת החוק לתוקף</u>. לאחר שחלה ירידה במספר ההיתרים בשנים הראשונות לאחר חקיקת הוראת השעה, חלה עלייה במספרם משנת 2012, אך יש שונות רבה במספר ההיתרים בכל שנה. **השנה שבה ניתן המספר הגבוה ביותר של אישורי המת"ק החדשים (668) היא שנת 2020**.
- בדומה למבקשי המעמד ולמקבלי ההיתרים מתוכם, **רוב מקבלי המעמד החדשים בכל שנה היו נשים (59%)**.

<u>פערים וסתירות בנתונים:</u>

כאמור, בגלל ההבדלים ביניהם **שלושת מקבצי הנתונים שהוצגו** (מספרם הכולל של בעלי המעמד בסוף כל שנה, מספר בעלי ההיתרים שהיו בתוקף במועד הבדיקה מכלל המבקשים בכל שנה, ומספר מקבלי ההיתרים החדשים מדי שנה ללא תלות במועד הבקשה) **אינם אמורים להתלכד לכדי תמונה אחודה**, **אך כאשר בוחנים טווח שנים זהה אפשר לצפות להלימה מסוימת ביניהם.** למרות זאת, בפועל **עולים פערים וסתירות שאין בידינו להסביר (אף שהתקבלו הסברים והבהרות באשר לנתונים מרשות האוכלוסין וההגירה), <u>ויש להביא בחשבון את הסתירות האלה בקריאת הנתונים</u>:**

- ראשית, הגידול במספר בעלי המעמד בשנים 2018–2024 (תוספת של 2,650 אנשים) אמור להיות מוסבר אך ורק במקבלי המת"ק חדשים מדי שנה, אך מספרם של אלו <u>באותן שנים</u> נמוך יותר – 2,553. כלומר **יש כ-100 בעלי מעמד <u>לפחות</u> שנוספו מבלי שיופיעו כמקבלי המעמד החדשים, וסביר שהפער גדול מזה,** משום שאפשר לצפות שיהיו בעלי מעמד שייגרעו מהנתונים מדי שנה מסיבות שונות.
- שנית, **מ-2014 כ-4,300 אנשים קיבלו לראשונה מעמד במסגרת ההליך <u>ללא תלות במועד הגשת הבקשה שלהם</u> וללא תלות במעמדם העדכני. מספר זה אמור להיות <u>גבוה</u> ממספר האנשים שקיבלו היתר <u>בגין בקשה שהגישו מאז שנת 2014</u> בלבד, והיתר זה היה בתוקף במועד הבדיקה (אוקטובר 2024), אך בפועל על פי הנתונים שנמסרו לנו, דווקא מספרם של השניים גבוה יותר – כ-5,500.**

פרט לקושי להציג תמונת מצב קוהרנטית בשל ההבדלים בין סוגי הנתונים המוצגים במסמך, פערים עיקריים אלו לצד פערים נוספים **מעלים שאלות באשר למידת הדיוק של נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בסוגיה – חלקם או כולם. לפיכך, <u>יש לנקוט משנה זהירות בפרשנות הנתונים ובהסתמכות עליהם</u>.**

1. מבוא ורקע: הליך איחוד משפחות בישראל

מסמך זה הוכן לבקשת חבר הכנסת עמית הלוי, ומוצגים בו נתונים על איחוד משפחות בישראל בין פלסטינים לבני ובנות זוגם הישראלים. **בהליך איחוד המשפחות ניתן היתר שהייה ומעמד (לרוב ארעי) לפלסטינים תושבי יהודה ושומרון (בעבר גם עזה, להלן: תושבי האזור) שנישאו לישראלים** (אזרחים ותושבים של מדינת ישראל). הליך זה כפוף להוראות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022 (להלן: הוראת השעה או החוק לאיחוד משפחות).[3] הליך זה שונה מהליך קבלת המעמד של בני זוג זרים של ישראלים שאינם תושבי האזור, כפי שיוסבר להלן. הנתונים המוצגים במסמך מתבססים על תשובות רשות האוכלוסין וההגירה על פנייתנו,[4] על דיווחים לפי חוק של שר הפנים לוועדת החוץ והביטחון[5] ועל תשובות רשות האוכלוסין וההגירה על בקשות לפי חוק חופש המידע.

ראשית יוצגו במסמך הכללים והנהלים שמתוקפם מתנהל הליך איחוד המשפחות; יובהר כי מטרת חלק זה במסמך להציג את **תמונת המצב החוקית כרקע לנתונים שיוצגו** בהמשך, אך הוא **לא מדובר בסקירה משפטית, ואין בו כדי לתת חוות דעת משפטית.**[6] בהמשך יובאו נתונים שונים בניסיון להציג את היקף תופעת איחוד המשפחות בישראל.

1.1 כניסה לישראל ושהייה בה במסגרת הליך איחוד משפחות

ככלל, לפי החקיקה הקיימת ולפי נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה, בני זוג זרים של ישראלים (אזרחים או תושבי קבע) יכולים להתאזרח או לקבל מעמד של תושבי קבע בסיום תקופת זמן מינימלית (שאורכה תלוי במעמד בן הזוג הישראלי) במסגרת הליך הקרוי בנהלים **הליך מדורג**. ההליך המדורג הוא רב-שלבי, ובו משודרג המעמד של בן או בת הזוג מבעל/ת אשרת שהייה זמנית לבעל/ת אזרחות או תושבות קבע.[7] כמו כן, על פי חוק האזרחות ותקנות הכניסה לישראל,

---

[3] חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022. החוק הוא הוראת שעה התקפה לשנה אחת, אך הממשלה יכולה להאריכו בצו באישור הכנסת. הצו האחרון שבו הוארך תוקף הוראת השעה עד 14 במרץ 2027 התקבל בהחלטה 3886 של הממשלה ה-37, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022 והעברת סמכות הנתונה לפי חוק משר הפנים לראש הממשלה בנושא דחוף, 15 בפברואר 2026. את הארכת הצו אישרו הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת הפנים והגנת הסביבה ומליאת הכנסת ב-9 במרץ 2026. בחוק חודשו הוראות שנקבעו בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003, שפקע ביולי 2021.

[4] רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העבירה מלי דודיאן, מנהלת תחום חופש המידע – מטה רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 26 ביוני 2025; תשובה על שאלות הבהרה, התקבל בדוא"ל מרמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה: 30 ו-31 ביולי, 29 באוקטובר 2025, 5 בפברואר 2026. יצוין כי הנתונים נכונים למועד הוצאתם ממערכות רשות האוכלוסין ב-31 באוקטובר 2024.

[5] דיווחים על פי חוק, אתר הכנסת, דיווחים רבעוניים של משרד הפנים לוועדת חוץ וביטחון בהתאם לסעיף 13 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022.

[6] לסקירה משפטית משווה על הסדרים הנוגעים לקבלת מעמד (אזרחות או תושבות) על בסיס קשר משפחתי במדינות בעולם ראו: אביטל מגן, הזכות לאיחוד משפחות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בינואר 2026.

[7] חוק האזרחות, התשי"ב–1952 (סעיף 7); חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952 (סעיף 2); נוהל 5.2.0008, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, עודכן: 10 בדצמבר 2020; נוהל 5.2.2009, נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין, עודכן: 10 בינואר 2024; נוהל 5.2.0011, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע, עודכן: 10 בינואר 2024. אם לבני זוג של ישראלים נלווה קטין מקשר זוגי קודם, מעמדו יוסדר בהליך מדורג בכפוף להסכמת ההורה הנוסף ולהמצאת מסמכים נדרשים.

קטין שאחד מהוריו אזרח ישראלי זכאי לאזרחות ישראלית, וקטין ששני הוריו תושבי קבע בישראל, זכאי לתושבות קבע.[8]

מ-2003 חלות הגבלות על אזרחות וישיבת קבע בישראל של פלסטינים תושבי האזור; לצידן נקבעו הסדרים חריגים למתן היתרי שהייה לשם איחוד משפחות

על אף הוראות חוק האזרחות ב-2003 נקבעו בחקיקה **הגבלות על אזרחות בישראל ועל ישיבת קבע בישראל לתושבי האזור**, קרי מי שמתגורר בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה, למעט תושב יישוב ישראלי בשטחים אלו או מי שרשום במרשם האוכלוסין של שטחים אלו (ובהמשך גם של תושבי מדינות עוינות). **לצד ההגבלות נקבעו הסדרים חריגים למתן רישיונות ישיבה או היתרי שהייה בישראל לתושבי האזור בעיקר על רקע איחוד משפחות**. בפועל המשמעות היא כי בשונה מכלל בני הזוג הזרים של ישראלים, שבתום ההליך המדורג יכולים לקבל מעמד קבע בישראל, **תושבי האזור שהם בני זוג של ישראלים במרבית המקרים אינם יכולים לקבל תושבות קבע ולהתאזרח, אלא לשהות בישראל כפוף להיתר שהייה, הדורש הארכה מדי תקופה**; הגבלה זו חלה גם על **ילדים משותפים של ישראלים תושבי קבע ובני זוגם תושבי האזור בתנאים מסוימים.**

פלסטיני (תושב האזור שאינו תושב עזה) לא יכול לקבל מעמד קבע מתוקף זוגיות עם ישראלי, אלא מעמד זמני לצורך איחוד משפחות

הוראות אלו נקבעו לראשונה בהוראת שעה מ-2003 – חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003, שתוקפה הוארך בצו בכל שנה, עד שפקעה ביולי 2021. בשנים הראשונות שלאחר חקיקת הוראת השעה חלו בה כמה תיקונים, ונוספו חריגים להוראת השעה, שעד אותו זמן ככלל לא אפשרה איחוד משפחות בעילת בני זוג – נשים מעל גיל 25 וגברים מעל גיל 35 היו יכולים להגיש בקשה למעמד מתוקף זוגיות עם ישראלים.[9] כמו כן, בשנת 2008 התקבלה החלטת ממשלה 3598, שבה נקוב כי אין לאשר בקשות חדשות של בני זוג של ישראלים הרשומים במרשם האוכלוסין בעזה, או מתגוררים שם אף שאינם רשומים שם. עוד נקבע בה כי אין לאשר בקשות חדשות לאיחוד משפחות של קטינים מעל גיל 14 מעזה.[10] כאמור, ביולי 2021 פקעה הוראת השעה משלא הושג הרוב הדרוש להארכתה בכנסת, אך במרץ 2022 נחקקה מחדש הוראת השעה בשינויים קלים, והיא עומדת בתוקפה גם כיום.[11] מאז גם חודש האיסור לבחון בקשות של תושבי עזה (החלטת ממשלה 106 משנת 2023).[12] ההבדל העיקרי בין הוראת השעה החדשה ממרץ 2022 לחוק המקורי על תיקוניו נוגע להוספת הוראות שבתנאים מסוימים

---

[8] סעיף 12 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד–1974; סעיף 9 לחוק האזרחות, תשי"ב–1952. במרץ 2025 הונחה הצעת חוק לדיון מוקדם במליאה, ובה מוצע לתקן את חוק האזרחות בנוגע למי שנולד לאזרח ישראלי במדינות אויב (למשל רצועת עזה), כך שלא יקבל אזרחות ישראלית מתוקף לידתו לאב או לאם ישראלים, הצעת חוק האזרחות (תיקון – אזרחות למי שנולד במדינת אויב), התשפ"ה–2005.

[9] דברי ההסבר להצעת מחליטים להארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), 15 בפברואר 2026.

[10] החלטה 3598 של הממשלה ה-31, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003 – הארכת תוקף, 15 ביוני 2008; סעיף ב.8.ז. לנוהל מספר 5.2.0011 הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע, עודכן: 10 בינואר 2024; סעיף ג.11.ו לנוהל 5.2.0008, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, עודכן: 10 בדצמבר 2020.

[11] הצו האחרון שהוארך בו תוקף הוראת השעה עד 14 במרץ 2026 התקבל בהחלטה 2763 של הממשלה ה-37, הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשפ"ב–2022, 16 בפברואר 2025.

[12] החלטה 106 של הממשלה ה-37, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשפ"ב–2022, 5 בפברואר 2023.

מאפשרות מתן מעמד ארעי לבני 50 ומעלה שהם בני זוג של ישראלים, ובלבד שהם שוהים כדין בישראל עשר שנים לפחות, כפי שיפורט בהמשך.

בדברי ההסבר לחוק צוין כי הרקע לחקיקת הוראת השעה הוא המציאות הביטחונית שנרשמה בה מעורבות בפעילות טרור מצד פלסטינים תושבי האזור בעלי מעמד בישראל, שהתקבל בעקבות הליכי איחוד משפחות עם ישראלים.[13] נציין כי במשך השנים (2006, 2012) הוגשו עתירות נגד הוראת השעה, ונטען בהן כי היא פוגעת בזכויות החוקתיות לחיי משפחה ולשוויון; העתירות נדחו בבג"ץ בשל תכליתו הביטחונית של החוק.[14] כמו כן, מאז חקיקת החוק מחדש הוגשו עתירות נוספות בגין פגיעה בזכות החוקתית לחיי משפחה, וצפוי להתקיים בהן דיון ב-2026.[15] **המסמך אינו עוסק בתכלית החוק, וכאמור, הוא אינו מסמך משפטי**.

כאמור, בהוראת השעה נקבע כי ככלל לא יינתן לתושב האזור מעמד בישראל, אך בכפוף להסדרים חריגים החוק מאפשר לשר הפנים לאשר את בקשת תושב האזור להיתר לפי שיקול דעתו:

במסגרת איחוד משפחות מתוקף זוגיות יינתן היתר שהייה (מת"ק) לנשים מעל גיל 25 ולגברים מעל גיל 35. כמו כן, השוהים בישראל כדין במסגרת איחוד משפחות עשר שנים לפחות, שגילם מעל 50, יכולים לקבל רישיון ארעי (א/5)

א. **היתר שהייה** (היתר מינהלת תיאום וקישור, להלן מת"ק) מטעם מפקד האזור ובאישור רשות האוכלוסין וההגירה **לנשים מעל גיל 25 ולגברים מעל גיל 35 למניעת הפרדתם מבני זוגם** שהם אזרחים או תושבים השוהים כדין בישראל:

בעלי מת"ק מכוח איחוד משפחות יכולים להיות חברים בקופת חולים (הקופה של המבוטח המזכה אותם באישור שהייה) לאחר תקופת אכשרה של חצי שנה (למי שבן משפחתו המזכה הוא אזרח) או 27 חודשים (למי שבן משפחתו המזכה הוא תושב) ממועד קבלת האישור, ולקבל שירותי בריאות שהיקפם דומה להיקף שירותים הניתנים לתושב ישראל. כמו כן, הם זכאים לעבוד ולהשתייך להגדרה "עובד זר" (נגזרות ממנה חובות מסוימות של המעסיק כלפי העובד).[16]

---

[13] חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022, דברי ההסבר להצעת החוק לקריאה הראשונה; ראו גם חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003, דברי ההסבר להצעת החוק לקריאה הראשונה.

[14] **בג"ץ 7052/03**, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' שר הפנים ואח', פסק דין (2006); **בג"ץ 466/07** ח"כ זהבה גלאון מר"צ – יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסק דין (2012). בפסקי הדין נקבע כי הפגיעה בזכויות היסוד לשוויון ולשלמות המשפחה היא מידתית לנוכח תכליתו הביטחונית של החוק. שתי העתירות נדחו ברוב של שישה שופטים מול חמישה.

[15] בתשע עתירות שהוגשו בנושא לאחר חקיקת הוראת השעה מחדש נכללו גם נושאים אחרים ובהם הכללת בני זוג מאותו מין בזכאים לבקש מעמד (שלא במסגרת הוועדה ההומניטרית) והרחבת אפשרות השדרוג לנשים מעל גיל 40 לאשרת א/5 לאחר שהייה כחוק בישראל כחמש שנים, דברי ההסבר להצעת מחליטים להארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), 15 בפברואר 2026. לדוגמה לתוכן העתירות ראו: **בג"ץ 1777/22**, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שרת הפנים ואח', עתירה למתן צו על תנאי ובקשה למתן צו ביניים (מרץ 2022).

[16] תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי מת"ק לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022), תשע"ו–2016; רשות האוכלוסין וההגירה, מינהל עובדים זרים, חוזר מנהל אגף פלשתינאים מספר 10/14 – העסקת עובדים פלשתינאים המתגוררים בישראל במסגרת איחוד משפחות, עודכן: 14 בינואר 2016.

ב. **רישיון ארעי** (להלן א/5) לבעלי מת"ק מתוקף איחוד משפחות **השוהים בישראל כדין עשר שנים לפחות וגילם מעל 50 שנים**:

רישיון ארעי (א/5) מאפשר שהייה בישראל שנתיים לכל היותר למי שהוראת השעה חלה עליהם. תושב ארעי זכאי לחלק מהזכויות הסוציאליות בישראל דוגמת זכויות בביטוח לאומי, הזכות לעבוד, זכויות בריאות וזכויות בחינוך.[17]

המינוח בחוק הוא "בני זוג", אך בנהלים של רשות האוכלוסין וההגירה, שבהם מוסדר אופן הגשת הבקשה למעמד, הכוונה היא לבני זוג נשואים בלבד. הנוהל שמוסדר בו ההליך המדורג לקבלת מעמד עבור בני זוג המנהלים חיים משותפים ללא נישואים, אינו מתייחס לתושבי האזור או להוראת השעה בחקיקה הרלוונטית.[18]

ג. **רישיון ישיבה לקטין עד גיל 14 למניעת הפרדתו מהורה משמורן בישראל**: שתי אפשרויות לסוג המעמד נקבעו בנהלים המפורטים בהמשך: 1. אשרת א/5; 2. מתן תושבות קבע[19] אם מרכז החיים הוא בישראל, וחידוש מעמד זה אם מוכח שמרכז החיים עדיין בישראל.

תושבות קבע מזכה בכל הזכויות האזרחיות למעט דרכון (במקומה ניתנת תעודת מעבר), הצבעה בבחירות לכנסת, מועמדות לבחירות לכנסת ולרשויות מקומיות ועיסוק בתפקידים ציבוריים מסוימים המוגדרים כתפקידים לאזרחים בלבד (דוגמת שופטים).

ד. **מת"ק לקטין מעל גיל 14**: ניתן מטעם מפקד האזור למניעת הפרדתו מהורה משמורן בישראל, בתנאי שהקטין מתגורר בישראל בדרך קבע.

ה. היתר מת"ק או א/5 במסגרת **איחוד עם בן משפחה** (בן זוג, הורה או ילד) **מטעמים הומניטריים מיוחדים,** למשל מטעמים של אלימות במשפחה: בחוק נקבע כי עצם הקשר המשפחתי אינו עילה הומניטרית כשלעצמה (סעיף 7(ו)(1)). כאמור לעיל, במסמך זה לא מובאים נתונים על היתר מטעמים הומניטריים או מטעמים נוספים

[17] סעיף 2(א)(3) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב–1952; סעיף 6(ה) לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד–1974, וסעיף 10 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022; אתר כל זכות, הגשת בקשה כללית לקבלת מעמד תושב ארעי (א/5), כניסה: 3 בנובמבר 2025.

[18] נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין, עודכן: 10 בינואר 2024. בהצעה להארכת תוקף החוק עד מרץ 2027 צוין כי בני זוג מאותו מין היו יכולים עד היום לקבל מעמד רק במסגרת הוועדה ההומניטרית – דברי ההסבר להצעת המחליטים להארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), 15 בפברואר 2026.

[19] לפי סעיף 2(א)(4) חוק הכניסה לישראל, תשי"ב–1952; אתר כל זכות, תושב קבע, כניסה: 3 בנובמבר 2025.

שנקבעו בחוק.[20] נציין כי מספר האישורים ההומניטריים הניתנים בכל שנה מוגבל במכסה.[21]

במסגרת תיקון לחוק, שנכנס לתוקף ביולי 2025, הוחמרו ההגבלות הביטחוניות בהוראת השעה. בתיקון נקבע בין היתר איסור על מתן היתר שהייה או רישיון לישיבה בישראל למי שהוא "בן משפחה" (הורה, בן זוג, ילד, אח או אחות, לרבות בני משפחה כאמור שהם שלובים [חורגים]) של אדם שהורשע במעשה טרור או שהוא פעיל טרור, וזאת משיקולי הרתעה והגנה על ביטחון המדינה.[22]

התהליך המתואר להלן מתנהל על פי נהלים כתובים, אך אין בידינו מידע על אופן היישום בפועל ועל לוחות הזמנים ליישום

1.1.1 נוהל הטיפול בבני זוג של תושב או אזרח ישראלי שהם תושבי האזור

להלן יוצגו הנהלים שעל פיהם נבחנות הבקשות למעמד עבור בני או בנות זוג תושבי האזור. לנהלים העוסקים בקטינים ראו מסגרת בסוף פרק זה.

בכפוף לעמידה בתנאי הסף ובבדיקה ביטחונית ולאחר הוכחת כנות קשר ומרכז חיים משותף יכול תושב האזור לקבל היתר מת"ק, ויש לחדשו על פי רוב מדי שנה (בכפוף לבדיקות עדכניות)

שני נהלים שונים של רשות האוכלוסין וההגירה משמשים לבחינת בקשת מעמד לבן זוג תושב האזור על בסיס חוק איחוד משפחות: האחד מבוסס על נישואים לאזרח ישראלי; השני מבוסס על נישואים לתושב קבע בישראל (למרות זאת בפועל נראה כי אין הבדל בהליך בין הקבוצות).[23] כמו כן, כפי שצוין לעיל, על אף השימוש בחקיקה זו במינוח הכללי "בני זוג", נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה הרלוונטיים לתושבי האזור כפי שיובאו להלן מתייחסים למצבים שבהם בני הזוג נשואים, ולא למצבי חיים משותפים ללא נישואים.

לפי הנהלים שיפורטו להלן, בני זוג של תושב או של אזרח ישראלי שהם תושבי האזור ועומדים בתנאי הוראת השעה יכולים לקבל מעמד מת"ק, ויש לחדשו מדי שנה או שנתיים. מעמד זה ניתן לשדרוג למעמד א/5 רק אם הם חיים כנשואים בישראל יותר מעשר שנים, ואם הם מעל גיל 50.

ככלל, אם בני זוג של תושב או של אזרח ישראלי הם תושבי האזור, הטיפול בבקשה לאשרה עבורם מתנהלת לפי השלבים המפורטים מטה. יצוין כי **התהליך המתואר להלן מתנהל על פי**

---

[20] היתרים נוספים נוגעים **לטיפול רפואי ולעבודה בישראל** או למטרה זמנית לתקופה של עד שישה חודשים במצטבר (סעיף 8). שר הפנים רשאי לתת גם **אזרחות**, ומפקד איו"ש רשאי לתת היתר **מת"ק במקרים מיוחדים** (סעיף 9) "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" (בן משפחה בפסקה זו הוא בן זוג, הורה או ילד).

[21] עם חקיקת החוק מחדש בשנת 2022 הופעל סעיף שנקבעה בו מכסה לאישור בקשות הומניטריות, לפי מספר הבקשות שאישר שר הפנים לפי סעיף זה בשנת 2018 (58) – דברי ההסבר להצעת המחליטים להארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), 15 בפברואר 2026.

[22] סעיף 11א לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), (תיקון מספר 1), התשפ"ב–2022.

[23] רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מספר 5.2.0008, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, עודכן: 10 בדצמבר 2020; נוהל מספר 5.2.0011, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע, עודכן: 10 בינואר 2024; נוהל מספר 5.2.2009, נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין, עודכן: 10 בינואר 2024.

המתואר בנהלים כתובים שהועברו בתשובת רשות האוכלוסין וההגירה, אך אין בידינו מידע על אופן היישום בפועל ועל לוחות הזמנים ליישום:

1. לצורך הגשת בקשה למעמד על **בן או בת הזוג החיים בישראל להגיש בקשה מראש לרשות האוכלוסין וההגירה להזמנת בן או בת הזוג שהם תושבי האזור. על מבקש המעמד להוכיח עמידה בדרישות סף:** גיל 25 ומעלה לנשים, גיל 35 ומעלה גברים; אינם תושבי רצועת עזה או תושבי מדינות מסוימות. אם תושבי האזור שהבקשה הוגשה עבורם אינם עומדים בתנאי הסף המפורטים בסעיפי החוק, בקשתם תידחה על הסף. **אם בן הזוג החי בישראל עומד בדרישות הסף, נבחנים מסמכי הבקשה שהגיש לקבלת מעמד עבור בן או בת הזוג תושבי האזור:** הבקשה מוגשת בצירוף **הוכחות לכנות הקשר ולקיום מרכז חיים משותף** מהשנה האחרונה לפחות (בגיבוי תמונות, חשבון משותף, תצהירי משפחה וחברים), מסמכים נדרשים ואגרה לפי הצורך. אם המסמכים הוגשו במלואם, ניתן למבקש המעמד **היתר מת"ק המוגבל לשישה חודשים לצורך בדיקת הבקשה (השלב הבא)** בכפוף לבדיקת הבקשה מבחינה ביטחונית. מפקד האזור מנפיק היתר מת"ק זמני המשמש כאישור כניסה לישראל לצורך המשך ההליך.[24]

2. **בני הזוג נמצאים בישראל לקידום הליך הטיפול בבקשה ובדיקתה:** הרשות עורכת בדיקות רקע למבקש המעמד בישראל (המשך בדיקת מרכז חיים וכנות קשר, בדיקות ביטחוניות בשב"כ ובמשטרה) וכן נערך ריאיון עם בני הזוג. **לבסוף, אם הבקשה מאושרת, ניתן היתר מת"ק.**

3. אחת לתקופה על **בן הזוג תושב האזור להגיש בקשה לחידוש המעמד:** כאמור, תושב האזור יישאר במעמד ארעי, ולא יקבל תושבות קבע או אזרחות ישראלית. המעמד של תושב האזור (היתר מת"ק או רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5 שניתן לפני 2003) ניתן להארכה מדי שנה (מי שהגישו את בקשתם לפני 31 בדצמבר 2006 יכולים מ-2011 לחדש את היתר המת"ק מדי שנתיים).[25] **החידוש כפוף לעמידה בבדיקות עדכניות של כנות הקשר ושל מרכז חיים משותף ובהיעדר מניעה ביטחונית ופלילית.**

4. כאמור, על פי הוראת השעה, שר הפנים רשאי לתת רישיון ישיבה ארעי א/5 לבני זוג של ישראלים ששהו בישראל במעמד מת"ק עשר שנים לפחות, וגילם 50 ומעלה. **לא מצאנו התייחסות בנהלים לשדרוג מעמד זה.**

[24] מתאם פעולות הממשלה בשטחים, פקודה 9, נוהל טיפול באיחוד משפחות, עודכן: 24 באפריל 2025.

[25] רשות האוכלוסין וההגירה, סעיף ו.5 לנוהל מספר 5.2.0008, הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, עודכן: 10 בדצמבר 2020; תשובה על שאלות הבהרה, התקבל בדוא"ל מרמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, 30 ביולי 2025.

משך הטיפול בבקשות וליקויים נוספים בהליכי איחוד משפחות

בדוח מבקר המדינה (2017) נמצאו ליקויים בנוגע להליכי הסדרת מעמד בני זוג של אזרחי ישראל ושל תושביה בכלל ובנוגע להסדרת מעמד תושבי האזור בפרט,[26] בהם **אי-קביעת משכי זמן מרביים לחלק משלבי הטיפול בבקשות למתן מעמד** לבני זוג זרים של ישראלים וכן **טיפול ממושך בבקשות**; אי-מענה על בקשות (לא בשל סירוב לבקשה); קשיים מקצועיים בהליך בחינת כנות הקשר ומרכז החיים; ליקויים בבקשות להמצאת מסמכים; **עומס בלשכת מזרח ירושלים (מרבית תושבי האזור המבקשים מעמד מגיעים ללשכה זו)**, שגרם לשיהוי בטיפול בבקשות של ישראלים תושבי מזרח העיר להקניית מעמד אזרחי לבני זוגם; היעדר מסד נתונים המאפשר בקרה על עבודת הלשכות. בדוח המבקר מצוין בהקשר זה כי **יותר משליש מבני הזוג של ישראלים שהגישו בקשות כאמור בשנת 2013 קיבלו היתר מת"ק ראשון רק שנתיים או יותר לאחר שהוגשה הבקשה**; לעררים שהוגשו נדרשו בדיקות נוספות מצד העובדים, משום שההחלטה לא הייתה מבוססת דיה.

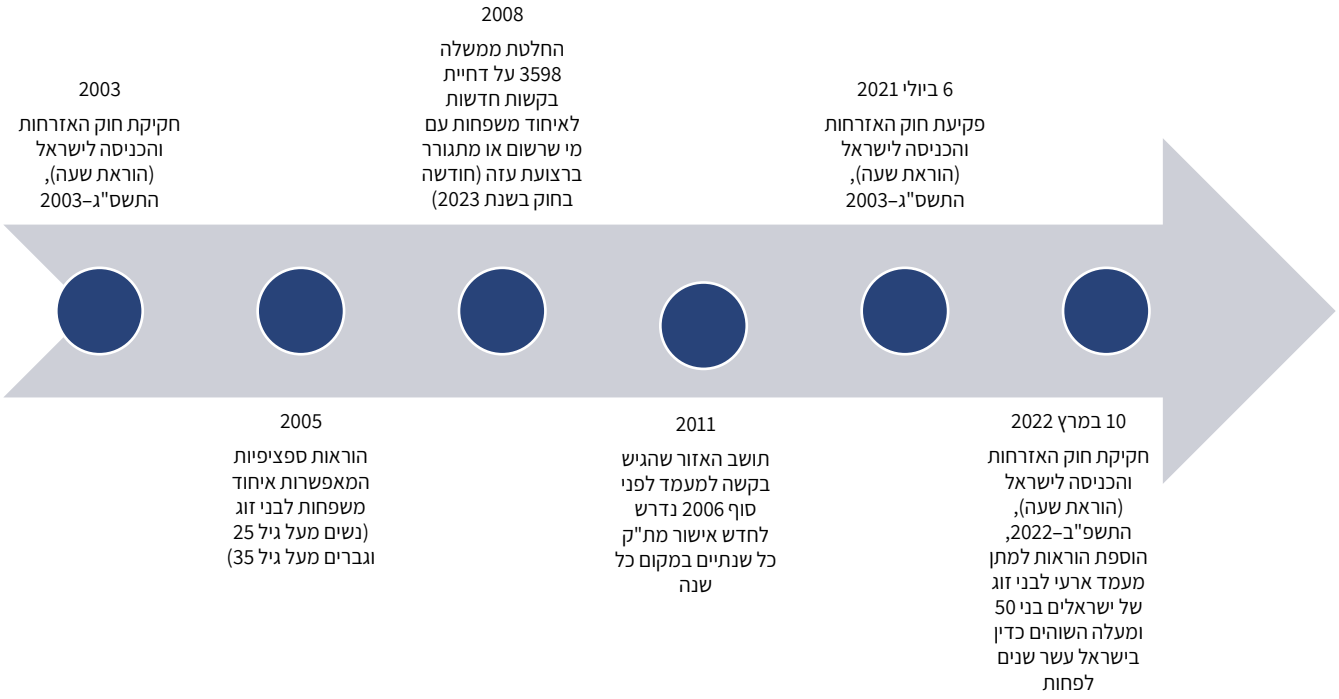
להלן חלק מהמלצות מבקר המדינה: קביעת משך זמן מרבי לטיפול בשלבי הבקשה השונים; צמצום עיכובים מצד רשות האוכלוסין וההגירה; שיפור הליכי בדיקת כנות הקשר ומרכז החיים; שיפור הנחיות בנוגע למסמכים נדרשים; הפצת כללים מעודכנים לדרך הליך הגשת הבקשות ובחינתן; וידוא שמסד הנתונים יהיה מלא ומהימן, ויאפשר פיקוח ובקרה על הטיפול בבקשות.

בדוח המבקר מצוין כי מינהלת לשכת מזרח ירושלים דנה עם גורמים במטה רשות האוכלוסין על עומס העבודה בלשכה, וכי הוגשו בקשות לקיים דיון בנושא עם מנכ"ל הרשות – אך דיון כזה לא התקיים. רשות האוכלוסין השיבה למבקר כי היא מגבשת תוכנית פעולה לשנת 2017 לצמצום זמן הטיפול בבקשות. עם זאת, איננו יודעים אם תוכנית כזאת גובשה ויושמה. במסמך זו לא בדקנו סוגיות הנוגעות לאופן הטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות לקבלת מעמד.

להלן **תרשים המסכם שינויים עיקריים שחלו בחקיקה ובנהלים, וכן אירועים מרכזיים** מאז הוראת השעה הראשונה של חוק האזרחות והכניסה לישראל בשנת 2003, העלולים להשפיע על אופן קריאת הנתונים המובאים במסמך.

[26] מבקר המדינה, דוח שנתי 67ב, הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים, 16 במאי 2017. לפרק בדוח המבקר העוסק בליקויים בטיפול בבקשות של תושבי האזור, ראו עמ' 1049–1053.

תרשים 1: שינויים שחלו מחקיקת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003, עד היום



נוהל הטיפול בקטינים שרק אחד מהוריהם תושב קבע בישראל

כאמור לעיל, על פי חוק האזרחות ותקנות הכניסה לישראל, קטין שאחד מהוריו אזרח ישראלי זכאי לאזרחות ישראלית, וקטין ששני הוריו הם תושבי קבע בישראל, זכאי לתושבות קבע.[27] אשר לקטינים שאחד מהוריהם הוא תושב קבע והורה אחר שלהם הוא תושב האזור, לצורך בקשת המעמד יש שני נהלים נבדלים של רשות האוכלוסין וההגירה הן לעניין הגיל כקבוע בחוק (עד גיל 14 או מעל גיל 14 בעת הבקשה) הן לעניין **מקום הולדתו של הקטין ומקום מגוריו או רישומו (בישראל או באזור)**.[28]

[27] סעיף 12 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד–1974; סעיף 9 לחוק האזרחות, תשי"ב–1952. במרץ 2025 הונחה הצעת חוק לדיון מוקדם במליאה, ובה מוצע להוסיף תיקון לחוק האזרחות, הנוגע למי שנולד לאזרח ישראלי במדינות אויב (למשל רצועת עזה), כך שלא יקבל אזרחות ישראלית מתוקף לידה לאב או לאם ישראלים – הצעת חוק האזרחות (תיקון – אזרחות למי שנולד במדינת אויב), התשפ"ה–2005.

[28] קטינים שנולדו בישראל ורק אחד מהוריהם תושב קבע כפופים לנוהל מספר 5.2.0029, נוהל הטיפול בהגשת בקשות לקטין לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד–1974, עדכון: 8 בינואר 2020; קטינים שלא נולדו בישראל, כפופים לנוהל מספר 5.2.0030, נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה לקטין שנולד מחוץ לישראל, שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע, עודכן: 8 בינואר 2020. **מ-2014 עד אוקטובר 2024 התקבלו 689 היתרים בסך הכול לקטינים הרשומים ברש"פ** – רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העבירה מלי דודיאן, מנהלת תחום חופש המידע, מטה רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 26 ביוני 2025; תשובה על שאלות הבהרה, התקבל בדוא"ל מרמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, 17 בנובמבר 2025.

לפי הוראת השעה ולפי הנהלים שיפורטו להלן, קטינים בני יותר מ-14 שרק אחד מהוריהם תושב קבע בישראל, יכולים לקבל היתר מת"ק, והם יצטרכו לחדשו בכפוף להמשך חייהם בישראל ולתנאים נוספים. קטינים עד גיל 14 שנולדו בישראל יכולים לקבל תושבות קבע בסופו של תהליך איחוד המשפחות:

קטין מעל גיל 14 בעת הבקשה יכול לקבל היתר מת"ק, והוא יוכל לחדשו מדי שנה בכפוף להוכחת מרכז חיים עם הורהו המשמורן בישראל במשך שנתיים לפחות.[29] גם לאחר הגיעו לגיל 18 יוכל להמשיך לחדש את היתר המת"ק בכפוף להיעדר מניעה פלילית או ביטחונית ולהוכחת מרכז חיים – אך הוא לא יוכל לשדרג אותו.

ההליך לגבי קטין עד גיל 14 בעת הבקשה תלוי בעיקר בשאלת רישומו באזור או מגוריו באזור: **אם הוא נולד בישראל, מתגורר בישראל ולא נרשם במרשם אוכלוסין אחר – הוא יכול לקבל תושבות קבע**; אם קטין בגילים אלו – אפילו אם נולד בישראל – **נרשם או מתגורר באזור, הוא יכול לקבל אשרת א/5 לשנתיים** בכפוף להוכחת מרכז חיים,[30] ובהמשך יוכל לקבל **תושבות קבע** בכפוף להוכחת המשך קיום מרכז חיים בישראל; קטין שמרכז חייו עם הורהו המשמורן בישראל נמשך פחות משנתיים, כנדרש בנהלים, יכול לקבל אשרת ביקור מסוג ב/2 עד לצבירת פרק זמן זה.

יצוין כי גם אם ההורה תושב האזור של הקטין אינו עומד בתנאי הסף להגשת בקשה למעמד בעצמו (תושבת האזור שגילה פחות מ-25, או תושב האזור שגילו פחות מ-35), הקטין עודנו זכאי למעמד מתוקף הוראת השעה.

ככלל, אלה שלבי הגשת הבקשה לאשרה עבור קטינים והטיפול בה:[31]

- **הגשת בקשה למעמד עבור קטין שאחד מהוריו רשום כתושב קבע:** ההורה תושב הקבע מגיש בקשה למתן רישיון ישיבה עבור הקטין בצירוף מסמכים נדרשים. נדרשת נוכחות של ההורה, ונדרש להוכיח כי להורה ולקטין מרכז חיים של שנתיים בישראל.
- **בדיקת הבקשה חצי שנה לכל היותר:** את הבקשה בוחן עובד לשכת הרשות. אם הקטין מעל גיל 14, מועברת פנייה לגורמי הביטחון בנוגע לעבר פלילי או ביטחוני. כמו כן, בשלב זה נבדק תנאי מרכז החיים בישראל. **אם הוגשו כל המסמכים הנדרשים והוכח מרכז חיים של שנתיים, בתוך כשישה חודשים הקטין מקבל את האשרה הרלוונטית על פי רישומו באזור ועל פי גילו (תושבות קבע, אשרת א/5 או מת"ק בכפוף לבדיקה ביטחונית).** אם

[29] קטין מעל גיל 14 יכול לקבל מת"ק זמני וכך לצבור שנתיים של מרכז חיים בישראל מרגע הגשת בקשה, בכפוף לאישורים ביטחוניים.

[30] אם מדובר בקטין מתחת לגיל שנתיים, יש להוכיח שההורה התושב חי בישראל שנתיים לפחות, וכי ילדו חי עמו בישראל מאז לידתו.

[31] רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל 5.2.0029, נוהל הטיפול בהגשת בקשות לקטין לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל התשל"ד–1974, עודכן: 8 בינואר 2020; נוהל 5.2.0030, נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה לקטין שנולד מחוץ לישראל, שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע, עודכן: 8 בינואר 2020.

הטיפול בבקשה לא הסתיים בתקופה הנ"ל, הקטין מקבל אשרת ב/2 אם הוא מתחת לגיל 14, או מת"ק, אם הוא מעל גיל 14 עד סיום הבדיקה.

עוד על קטינים הנכללים בהליך איחוד משפחות ראו במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא.[32]

++++++++++++++++

בפרקים הבאים במסמך מוצגים נתונים על מספר המבקשים להתאחד עם בן משפחתם הישראלי בכל שנה, מהם מספר מקבלי המעמד נכון למועד התשובה, מספר מקבלי המעמד בכל שנה (ללא תלות במועד בקשתם) ומספרם הכולל של בעלי המעמד שחיו בישראל בכל שנה. הנתונים מובאים במקום הרלוונטי ובכפוף לזמינותם, בפילוח לפי סוג ההיתר, המעמד האזרחי של בן הזוג הישראלי והמגדר והגיל של מבקשי ההיתרים והמקבלים אותם. ככלל, **לכל אחד משלושת סוגי הנתונים יש בסיס שונה של נתונים מינהליים של רשות האוכלוסין וההגירה, וכל אחד מהם מדגיש זווית אחרת של היקף תופעת איחוד המשפחות; הנתונים אינם מתלכדים בהכרח לידי תמונה אחידה ועקיבה. יתרה מכך, כפי שיורחב בהמשך, מצאנו פערים וסתירות בין שלושת הסוגים של הנתונים, שאי-אפשר להסבירם.** בהקשר זה נציין כי באשר לנתונים מסוימים נמסר לנו כי עשויים לחול אי-דיוקים הנובעים מטעויות בהזנת הנתונים.

<u>מאחר שאין אפשרות להסביר את הפערים ואת סתירות האלה, עולה שאלה בנוגע למידת הדיוק של הנתונים המוצגים במסמך זה; יתרה מכך, בהיעדר הסבר לפערים אף אין בידינו אפשרות לקבוע אילו נתונים מדויקים ואילו נתונים אינם מדויקים.</u>

עוד נציין כי **כל סוג נתונים שייך לטווח זמן אחר:** מספר בעלי המעמד – בסוף כל אחת מהשנים 2018–2024; מספר מבקשי המעמד – בכל אחת מהשנים 2014–2024 (עד אוקטובר), וההחלטות בעניינם, שניתנו עד אוקטובר 2024; ומספר מקבלי המעמד – בכל אחת מהשנים 2004–2024 (עד אוקטובר). מרשות האוכלוסין נמסר כי בעקבות הסבה למערכת מחשוב חדשה אין אפשרות להפיק נתונים מלאים מהמערכת עבור תקופות שאחרי 31 באוקטובר 2024.[33]

[32] יסכה מוניקנדם-גבעון, מידע על קטינים הנכללים בהליך איחוד משפחות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 באפריל 2021.

[33] מלי דודיאן, מנהלת תחום חופש המידע במטה רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 ביוני 2025; רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל, 30 ו-31 ביולי, 29 באוקטובר 2025 ו-5 בפברואר 2026. יצוין כי הנתונים נכונים למועד הוצאתם ממערכות רשות האוכלוסין בתאריך 31 באוקטובר 2024.

נציין כי אף שהחוק לאיחוד משפחות מאפשר גם לקטינים תושבי האזור להתאחד עם הוריהם הישראלים, ככלל במסמך **<u>לא מובאים נתונים על קטינים</u>** המקבלים מעמד בכפוף להוראת השעה, כיוון שהצלחנו לקבל נתונים חלקיים ביותר, שאינם מאפשרים הצגת תיאור מספק של הסוגיה יותר מכפי שהובא לעיל. עוד נציין כי לא קיבלנו נתונים על בקשות ועל היתרים הניתנים מטעמים הומניטריים.

2. בעלי מעמד מתוקף זוגיות שהיו תושבי האזור

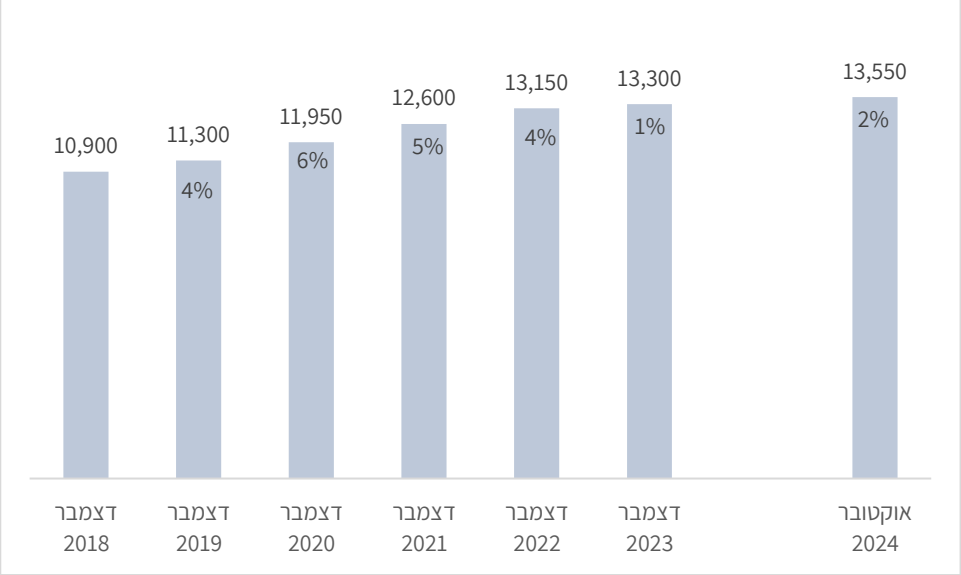
בסוף אוקטובר 2024 היו 13,550 בעלי מעמד בגין זוגיות, 61% מהם בעלי היתר מת"ק והיתר רישיון א/5

להלן יוצגו נתונים שהעבירה רשות האוכלוסין וההגירה למרכז המחקר והמידע של הכנסת על **מי שהיו תושבי האזור והפכו (מאמצע שנות התשעים) לבעלי מעמד בישראל בעקבות איחוד משפחות מתוקף זוגיות עם ישראלים – נכון לסוף כל אחת מהשנים 2018–2024**.[34]

נכון ל-31 באוקטובר 2024 היו 13,550 בעלי מעמד מתוקף איחוד משפחות (בגין זוגיות), מתוכם 8,500 (61%) הם בעלי היתר מת"ק ו-5,250 הם בעלי רישיון ישיבה ארעי (א/5). בתרשים 2 מובא מספר בעלי המעמד בסוף כל שנה. כמו כן, מובא שיעור השינוי במספר בעלי המעמד בכל שנה יחסית לשנה שקדמה לה.

בין 2018 לסוף אוקטובר 2024 עלה מספר בעלי המעמד ב-2,650; עם זאת, אין הלימה מלאה בין נתונים אלו לנתונים אחרים שיוצגו בהמשך, ואין לנו הסבר לפערים שנמצאו

<u>תרשים 2: בעלי מעמד מתוקף איחוד משפחות (בני זוג) ושיעור השינוי במספרם מדי שנה, 2018–2024</u>



בתרשים לעיל אפשר לראות כי **מספר בעלי המעמד עולה מדי שנה**. מספר בעלי המעמד עלה ב-2,650 בסך הכול מ-2018, מדובר בגידול של 24% לאורך התקופה כולה, ו**בגידול שנתי ממוצע של 4%**. היות שעל פי הנהלים רישיון א/5 ניתן לבגירים רק על בסיס שדרוג מהיתר מת"ק, הגידול במספר הכולל של בעלי המעמד אמור לנבוע כולו <u>ממקבלי היתרי מת"ק חדשים</u>.

[34] הנתונים מתייחסים למגישי בקשות למעמד מתוקף איחוד משפחות משנת 1995 ואילך. נתוני 31 בדצמבר בכל אחת מהשנים למעט שנת 2024, שבה הנתונים נכונים ל-31 באוקטובר. בתשובת הרשות נמסר כי לא היה אפשר להפיק את הנתונים על בעלי מעמד מהתקופה שלפני שנת 2018.

לצד זאת, מספרם הכולל של בעלי המעמד מושפע גם מגריעת בעלי היתר מת"ק או רישיון א/5 שנפטרו, או שההיתר שלהם נשלל או לא חודש.

נציין כי בין הנתונים בדבר מקבלי היתרי מת"ק חדשים, שיובאו בפרק 4, לנתוני הגידול המוצגים בתרשים אין הלימה מלאה, וכפי שיוסבר בהמשך, אין לנו הסבר לאי-הלימה זו. מאחר שאין הסבר מניח את הדעת, יש להביא בחשבון את אי-הלימה זו בעת קריאת הנתונים.

מספרם הכולל של בעלי המעמד נמצא במגמת גידול, ואילו מהנתונים לפי סוג האשרה (א/5 או מת"ק), עולה תמונה מורכבת יותר, כמוצג בתרשים 3.

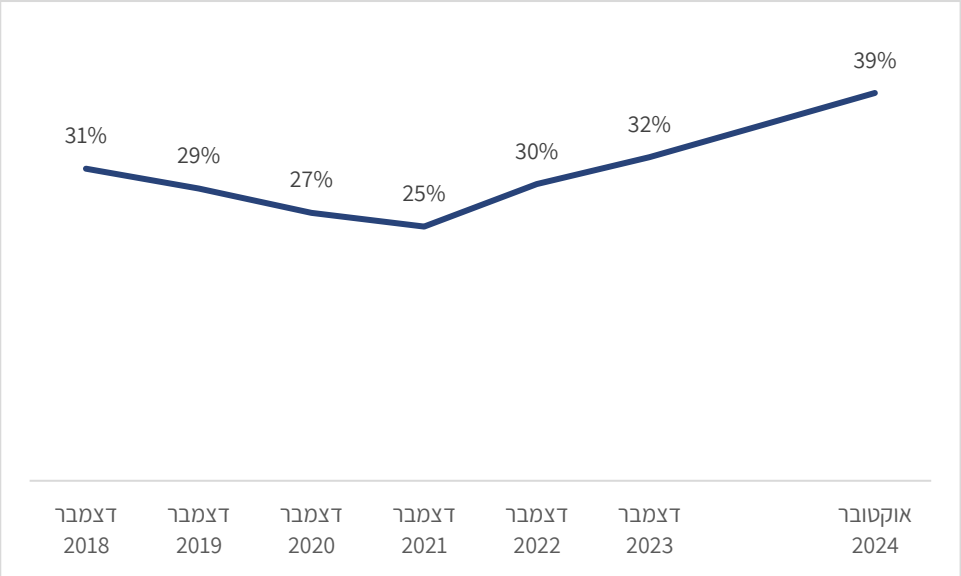
תרשים 3: בעלי מעמד לפי סוג אשרה, 2018–2024

בתרשים אפשר לראות כי **בשנים 2018–2021 חלה עלייה במספר בעלי היתר מת"ק, אך ב-2022 חלה ירידה במספרם, והיא נמשכה עד 2024.** מגמה כמעט הפוכה חלה בקרב בעלי אשרת א/5: מספרם ירד מעט בין 2018 ל-2021 (ייתכן שמדובר בבעלי מעמד שנפטרו, או שההיתר שלהם לא חודש), ו**משנת 2022 עלה מספר בעלי אשרת א/5 במידה ניכרת – לצד הירידה במספר בעלי היתרי המת"ק**. על פניו מקור הגידול של בעלי מעמד א/5 אמור להיות שדרוג בעלי היתר מת"ק העומדים בדרישות הגיל (50) ומשך השהות בישראל (עשר שנים), אך מאחר שאין נתונים מלאים על מספרם של מי שמעמדם שודרג בכל שנה, אלא הערכות בלבד, אין באפשרותנו לתת הסבר מלא למגמה זו (ראו מסגרת בפרק 4.1 על מקבלי מעמד). יתרה מכך, בהינתן שכל בעלי היתר א/5 הנוספים בכל שנה, מקורם במי שהיו בעלי היתר מת"ק ומעמדם שודרג, היינו מצפים להלימה מסוימת בין השינוי במספר בעלי היתר מת"ק מדי שנה לשינוי במספר בעלי היתר א/5 בהביאנו בחשבון את מספר מקבלי היתר המת"ק החדשים

(כמוצג תרשים 11) שנוספו כל שנה. עם זאת, **יש פערים שאין לנו דרך להסבירם, וגם כיוון הפער אינו עקיב**.[35]

יהיו הסיבות אשר יהיו לשינוי במספר בעלי היתרי המת"ק ובעלי היתרי א/5, שינוים אלו משפיעים על תמהיל בעלי המעמד לפי סוג ההיתר, כמוצג בתרשים 4, שמובא בו שיעור בעלי היתר א/5 מכלל בעלי ההיתרים.

תרשים 4: שיעור בעלי א/5, 2018–2024



בשנים 2018 עד 2021 חלה ירידה בשיעור בעלי א/5 (משליש לרבע). עם זאת, משנת 2022 חלה שוב עלייה בשיעור בעלי א/5, והוא הגיע לכ-40%

בתרשים אפשר לראות כי **מ-2018 ועד 2021** לצד גידול במספר בעלי היתר המת"ק כמוצג בתרשים הקודם, **חלה ירידה בשיעור בעלי המעמד המחזיקים באשרת א/5**; **משנת 2022**, לצד הגידול במספר בעלי היתר א/5 ולצידו הקיטון במספר בעלי היתר מת"ק **חלה עלייה בשיעור בעלי המעמד המחזיקים באשרת א/5**, ובשנת 2024 בעלי מעמד אלו היו כמעט 40% מכלל בעלי המעמד בישראל. כאמור, סביר שעלייה זו קשורה לשדרוג במעמדם של מחזיקי היתר מת"ק שגילם מעל גיל 50, והם חיים בישראל עשר שנים – אך אין בידינו נתונים המאפשרים לקבוע זאת, ועל כן אין באפשרותנו לתת הסבר מלא למגמה זו.

מספר בעלי המעמד הוא נתון המציג את תמונת המצב בנקודת זמן מסוימת, אך קודם לה תהליך בקשת המעמד וההחלטה בעניין הבקשה. בשני הפרקים הבאים מוצגים נתונים הנוגעים לתהליך זה של הגשת בקשות ושל קבלת מעמד מכמה נקודות מבט ובנוגע לפרקי זמן שונים שהיו נתונים זמינים עבורם. בפרק הבא מובאים מספר הבקשות שהוגשו מדי שנה לקבלת המעמד ומספר ההיתרים שניתנו לאחר שאושרו בקשות אלו עד אוקטובר 2024. בפרק האחרון

[35] למשל, בשנת 2022 לכאורה היו אמורים להיות כ-8,900 בעלי מת"ק (9,400 בעלי מת"ק בשנת 2021 בתוספת יותר מ-200 מקבלי מת"ק חדשים בשנת 2022 פחות 700 ששודרגו לכאורה ל-א/5), אך בפועל על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, מספר בעלי המת"ק גבוה יותר – כ-9,500. ביתר השנים הבאות הפער הוא בכיוון ההפוך, ועל פי החישוב, מספר בעלי המת"ק דווקא אמור להיות גבוה בכ-100 עד 200 מהמספר שהעבירה לנו רשות האוכלוסין וההגירה.

במסמך מובא מספר מקבלי היתר המת"ק החדשים מדי שנה. פרק זה מסתיים בהערכת מספרם של מי שמעמדם שודרג ממת"ק לא/5, אך כאמור לעיל, ההערכה חסרה, כי אין נתונים ממצים המאפשרים את הצלבת המידע שהתקבל.

3. בקשות לאיחוד משפחות מתוקף זוגיות של תושבי האזור והיתרים שניתנו מתוקף בקשות אלו

להלן יוצגו נתונים שהעבירה רשות האוכלוסין וההגירה למרכז המחקר והמידע של הכנסת על בקשות שהוגשו לאיחוד משפחות של תושבי האזור עם בני זוג ישראלים, ועל היתרים שניתנו מתוקף בקשות אלו בין ינואר 2014 לאוקטובר 2024.[36] הנתונים מובאים בפילוח למגדר וגיל מבקשי ההיתרים והמקבלים אותם, לסוג ההיתר שניתן, ובמקומות שבהם מידע זה רלוונטי – גם לעילת הבקשה (היות בן הזוג אזרח או תושב ישראלי). כל בקשה מייצגת את הבקשה היחידה או הראשונה של אדם מסוים (כלומר מספר הבקשות שווה למספר המבקשים).

בשונה מהנתונים שיוצגו בפרק הבא, על מספרם הסופי של מקבלי ההיתרים החדשים בכל שנה (כלומר מספר היתרי המת"ק החדשים שנוספו מדי שנה ללא קשר לשנת הגשת הבקשה), בפרק זה יוצג מספר האנשים שקיבלו היתר מסוג מת"ק עד מועד המענה, מכלל הבקשות שהוגשו בכל שנה – כלומר נתון זה דינמי ומתעדכן. מספר ההיתרים עשוי להשתנות לפי מועד שליפת הנתונים ובהתאם להחלטה האחרונה באשר לבקשה. למשל, ייתכן שהיתר קודם של אותו אדם שבמועד מוקדם יותר של שליפת הנתונים היה מופיע כבעל היתר מסוג מת"ק, ייגרע במועד השליפה הנוכחי, משום שבפעם האחרונה הוא סורב, או משום שבפעם האחרונה הוא שודרג לאשרת א/5.

בין ינואר 2014 לאוקטובר 2024 הוגשו 10,746 בקשות חדשות לאיחוד משפחות מתוקף זוגיות – כ-1,000 בקשות בממוצע בשנה (2014–2023)

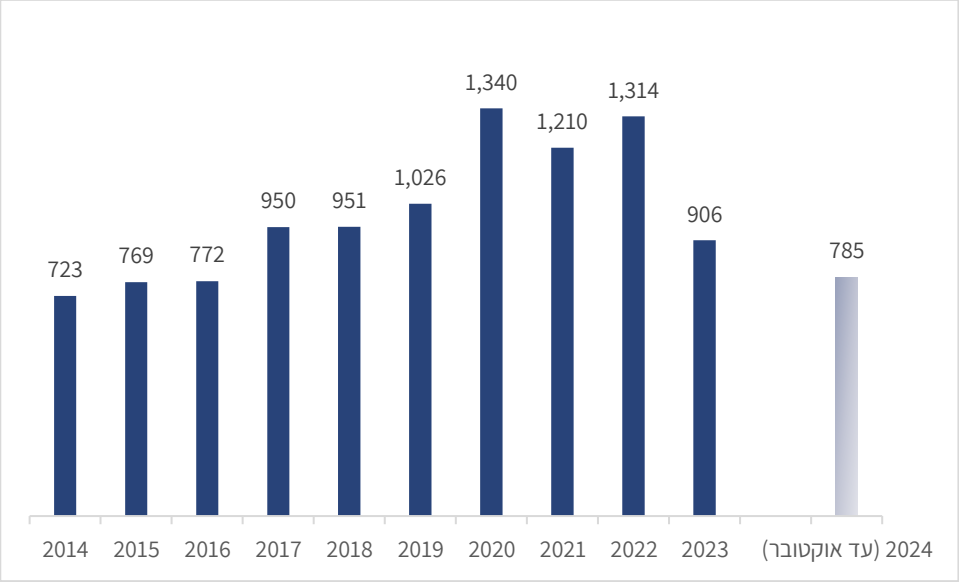
בין **ינואר 2014 לאוקטובר 2024** הוגשו **10,746 בקשות חדשות בסך הכול לקבלת היתר מת"ק לצורך איחוד משפחות** (הנתון אינו כולל בקשות להארכת מעמד שניתן). הנתונים עשויים לכלול בקשות שנדחו על הסף משום שמגישי הבקשה לא עמדו בתנאי הסף של גיל.[37]

בתרשים הבא מוצג סך כל הבקשות שהוגשו לאיחוד משפחות, לפי שנים:

[36] רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העבירה בדוא"ל מלי דודיאן, מנהלת תחום חופש המידע, מטה רשות האוכלוסין וההגירה, 26 ביוני 2025. רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובות על שאלות הבהרה, 30 ו-31 ביולי 2025, 29 באוקטובר 2025. יצוין כי הנתונים נכונים למועד הוצאתם ממערכות רשות האוכלוסין בתאריך 31 באוקטובר 2024. כאמור, מרשות האוכלוסין נמסר כי בעקבות הסבה למערכת מחשוב חדשה אי-אפשר להפיק נתונים מלאים מהמערכת על תקופה שאחרי 31 באוקטובר 2024.

[37] רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל, 5 בפברואר 2026.

תרשים 5: בקשות לאיחוד משפחות – ינואר 2014 עד אוקטובר 2024



עד 2020 חלה מגמת עלייה בהגשת הבקשות, ולאחריה חלה מגמה מעורבת

בתרשים לעיל אפשר לראות כי **בין 2014 ל-2023 הוגשו 996 בקשות בממוצע בשנה**; בשנים 2014 ל-2020 חלה מגמת עלייה בהגשת הבקשות, והיא הגיעה לשיא בשנת 2020 – 1,340 בקשות. ככלל, משנת 2021 עד שנת 2023 חלה מגמה מעורבת במספר הבקשות. **בעשרת החודשים הראשונים של שנת 2024 הוגשו 785 בקשות לאיחוד משפחות של תושבי האזור.**

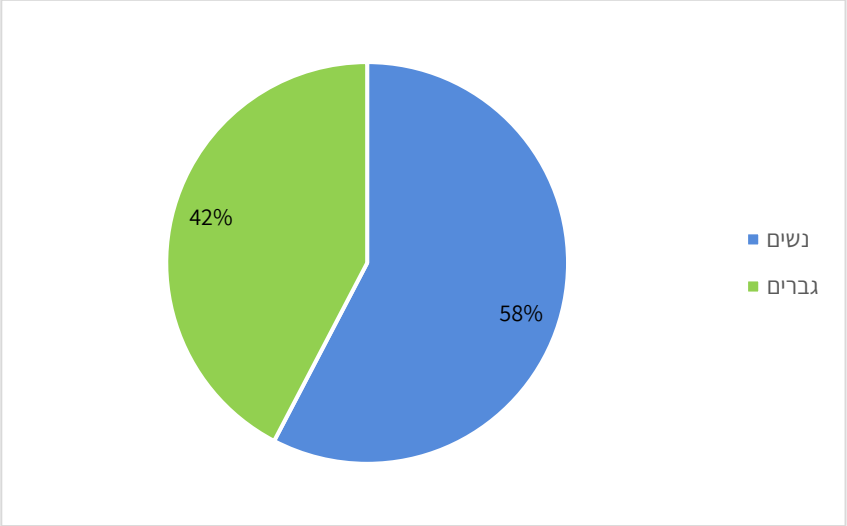
נזכיר כי בשנת 2021 פג תוקפה של הוראת השעה לפני חקיקת החוק מחדש בשנת 2022. עם זאת, בתקופת הביניים יצאה הנחיה של שרת הפנים דאז לטפל בבקשות של תושבי אזור למעמד במסגרת איחוד משפחות על בסיס הקריטריונים וההסדרים שנהגו בתקופת הוראת השעה הקודמת.[38]

בתרשים 6 מוצג פילוח הבקשות לפי **מגדר וגיל:**

[38] בין פברואר ומרץ 2022 פעלה רשות האוכלוסין וההגירה לפי נוהל זמני שנקבעו בו סדרי עדיפויות לטיפול בבקשות. עד פרסום הנוהל הוחלט בין השאר כי בקשות המוגשות לרשות האוכלוסין וההגירה, שמגישיהן אינם עומדים בקריטריונים שנקבעו בחוק הוראת השעה הקודם, יתקבלו בלשכה, אך לא ייבחנו עד שתגובש המדיניות הזמנית. רשות האוכלוסין וההגירה, בקשת חופש מידע – בקשות לאיחוד משפחות פלסטינים לאחר פקיעת החוק ועד לחקיקתו מחדש, 11 בדצמבר 2022.

יצוין כי לפי התשובה על בקשת חופש המידע, בתקופה שבין פקיעת החוק לחקיקת החוק החדש הוגשו 1,910 בקשות שבהן בן הזוג הפלסטיני היה מתחת לגיל שנקבע בחוק. לפי תשובת הרשות, חלק מהבקשות נדחו על הסף בשל אי-עמידה בקריטריון הגיל – על פניו 1,900 בקשות אלו אמורות להיכלל בנתונים שנמסרו לנו בתשובה על בקשת המידע, אך מספר זה גדול בהרבה מהנתון שנמסר לנו עבור מסמך זה על כלל הבקשות בתקופה של פקיעת תוקף הוראת השעה; אין לנו הסבר לפער זה. רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובות על שאלות הבהרה, דוא"ל, 5 בפברואר 2026.

תרשים 6: בקשות למעמד לפי מגדר – ינואר 2014 עד אוקטובר 2024

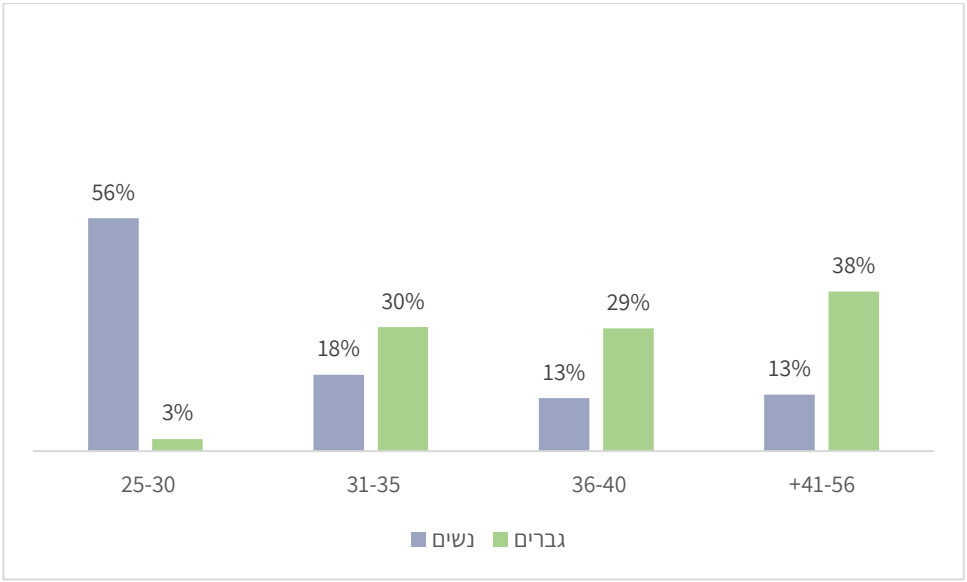


רוב מבקשי המעמד הם נשים – 58%

לפי נתוני התרשים לעיל, לאורך התקופה שנבדקה נשים הגישו **58%** מכלל הבקשות **למעמד וגברים הגישו 42% מהן**; כפי שיוצג בהמשך, נתונים אלו דומים לנתוני הפילוח המגדרי של מקבלי ההיתרים מתוקף אותן בקשות ושל מקבלי המעמד החדשים בכל שנה. בבדיקה של ההתפלגות המגדרית לפי שנה נראה כי ככלל, נתון זה לאורך התקופה שנבדקה הוא עקיב.

בתרשים 7 מוצג הפילוח של מגישי הבקשות לפי גיל ומגדר.

תרשים 7: בקשות למעמד לפי גיל ומגדר – ינואר 2014 עד אוקטובר 2024



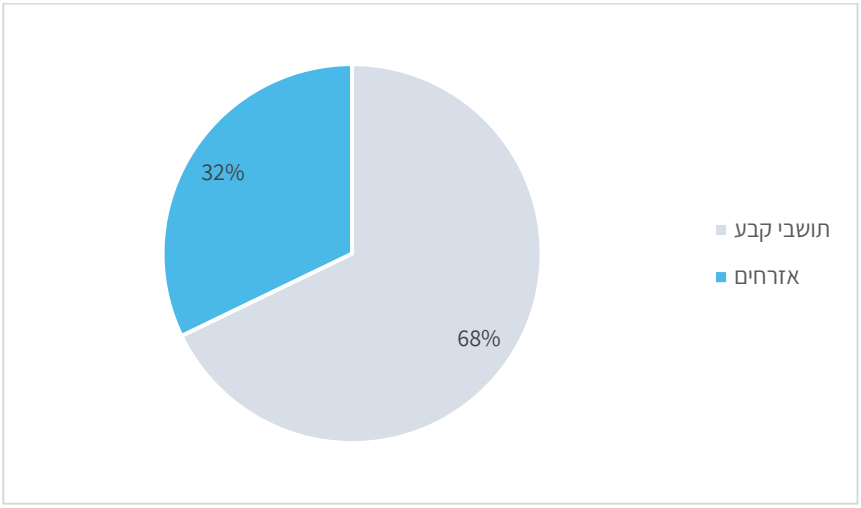
את רוב בקשות הנשים הגישו בנות 25–30; שליש מהבקשות הגברים הגישו בני 31–35 (סביר שבפועל רובם בני 35, שכן אחרת בקשתם אמורה להידחות על הסף)

הנתונים בתרשים נמסרו לנו בחלוקה לקבוצות גיל אחידות, ולפיהם, יותר מ**מחצית הבקשות לאיחוד משפחות של נשים תושבות האזור (56%) הגישו בנות 25–30**; רק 13% מהנשים שביקשו להתאחד עם בני זוגן הישראלים הן בנות יותר מ-41. **נזכיר כי רק נשים בנות 25 ומעלה רשאיות להגיש בקשה לאיחוד משפחות, ונראה שרובן עושות כן בסמוך לגיל זה**. גברים תושבי האזור המבקשים להתאחד עם בנות זוג ישראליות הם ככלל מבוגרים יותר: **30%**

מהגברים הם בני 31–35. נזכיר כי על פי הנהלים, גברים יכולים להגיש בקשה רק מגיל 35, לכן סביר שרוב רובם של הגברים בקבוצת גיל זו היו למעשה בני 35 בעת הגשת הבקשה, ולא צעירים מגיל זה, אם כי ייתכן שחלקם הגישו בקשה למעמד בגיל צעיר יותר. בקשות אלו – לצד 131 בקשות של גברים שגילם צעיר מ-30 (131 גברים בני 25–30) – היו אמורות להידחות על הסף. **חלק לא מבוטל מהגברים – 38% – הגישו בקשה לאיחוד משפחות בגיל 41 או לאחריו**.

בתרשים 8 להלן מוצג פילוח הבקשות לפי מעמד בן הזוג.[39]

תרשים 8: פילוח בקשות למעמד לפי מעמד בן הזוג – ינואר 2014 עד אוקטובר 2024



כשני שלישים מהבקשות הגישו בני זוג של תושבי קבע, וכשליש מהן – בני זוג של אזרחים ישראלים

לפי התרשים לעיל, **כשני שלישים מהבקשות הגישו בני זוג של תושבי קבע, וכשליש מהן – בני זוג של אזרחים ישראלים**; נתון זה נמצא גם בכל קבוצת מגדר בנפרד. בדיקת ההתפלגות לפי שנה מראה כי ככלל נתון זה עקיב יחסית משנת 2014; בשנת 2020 שיעור **הבקשות על בסיס תושבות קבע** של בן הזוג הוא **הגבוה ביותר** (76%), ומ**ינואר עד אוקטובר ב-2024** שיעור הבקשות הללו הוא **הנמוך ביותר** (57%).

נכון לסוף אוקטובר 2024 ניתנו היתרים עבור מחצית מ-10,000 בקשות שהוגשו מינואר 2014 עד אותו מועד; יתר הבקשות סורבו, או שטרם ניתנה החלטה בעניינן

3.1 היתרים שניתנו מתוקף הבקשות לאיחוד משפחות של תושבי האזור שהם בני זוג של ישראלים

נכון לסוף אוקטובר 2024 נרשמו **5,521 היתרי מת"ק בתוקף שניתנו עבור 10,746 הבקשות שהוגשו מינואר 2014 ועד אותו מועד**; 530 היתרי מת"ק בממוצע בשנה בשנים 2014 עד 2023.[40] מספר זה אינו כולל היתרים שלא היו בתוקף נכון למועד הבדיקה, בין שההיתר נשלל או שפקע תוקפו ולא חודש ובין שבעל ההיתר נפטר, לכן **סביר שמספר הבקשות שאושרו ושבגינן ניתן היתר הוא למעשה גבוה יותר**.

[39] כל נתוני הפילוחים לפי מין וגיל להלן אינם משקפים 29 בקשות שהוגשו לאורך התקופה בעילת חיים משותפים, על כן מדובר ב-10,717 בקשות בסך הכול. כמו כן, אין לנו הסבר לקיום עילת חיים משותפים בנתונים, שכן אין אזכור לאפשרות שיש תושבי האזור להגיש בקשה למעמד לפי עילה זו בנוהל הייעודי של רשות האוכלוסין וההגירה למגישי בקשה בשל חיים משותפים.

[40] ההיתרים מייצגים את ההחלטה האחרונה בתיק; לא ייתכן מצב שבו נרשמים כמה היתרים עבור אותה בקשה או עבור אותו אדם. כאמור, נמסר לנו כי בעקבות הסבה למערכת מחשוב חדשה אי-אפשר להפיק נתונים מלאים מהמערכת עבור תקופות שאחרי אוקטובר 2024.

נוסף לכך שאין בידינו נתונים על מספר ההיתרים שניתנו אך מסיבות שונות לא היו בתוקף במועד הבדיקה, רשות האוכלוסין לא מסרה לנו נתונים על מספר הבקשות שסורבו, ולא על מספר הבקשות שטרם התקבלה החלטה עבורן. **בשל כך, אין בידינו להסביר באיזו מידה הפער שבין מספר ההיתרים למספר הבקשות נובע מסירובים, ובאיזו מידה הוא נובע ממצב שבו עבור בקשות מסוימות טרם התקבלה החלטה עד מועד הוצאת הנתונים**. נציין כי ברשותנו נתונים חלקיים על בקשות שסורבו, ומקורם בדיווחי רשות האוכלוסין וההגירה לכנסת על 12 חודשים לא רציפים בשנים 2023-2024 (לתקופות אפריל עד דצמבר 2023 ויולי עד ספטמבר 2024). לפי נתונים אלו, **באותן תקופות בכל חודש מתוך ממוצע חודשי של 651 בקשות שטופלו – סורבו בממוצע 13% – 88 בקשות לאיחוד משפחות**, ומהן 21 בממוצע נדחו מסיבות ביטחוניות.[41]

נוסף ל-5,521 היתרי המת"ק שניתנו עבור בקשות שהוגשו מינואר 2014 עד אוקטובר 2024 והיו בתוקף במועד הבדיקה, ניתנו גם 33 היתרי א/5. אין לנו דרך להסביר את הנתון הזה, מאחר שלא סביר שבטווח זמן הבדיקה היה אפשר לבקש מעמד בפעם הראשונה, לקבל היתר מת"ק, ולצבור די ותק (עשר שנים לפחות בישראל) על מנת להשתדרג לא/5.

נציין כי הנתונים בדבר מקבלי היתרי מת"ק חדשים בשנים 2014–2024, שיובאו בפרק 4, אינם עולים בקנה אחד עם מספר ההיתרים שניתנו מתוקף בקשות שהוגשו באותן השנים כמובא לעיל; כפי שיפורט בהמשך, אין לנו הסבר לאי-הלימה זו. בהיעדר הסבר מניח את הדעת יש להביא בחשבון את אי-ההלימה בעת קריאת הנתונים.

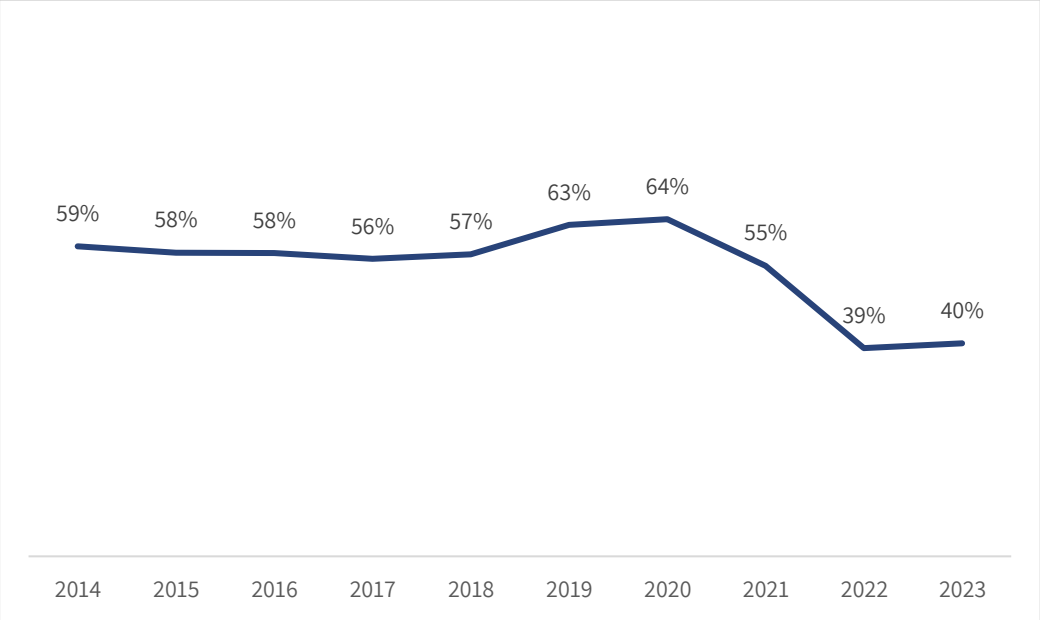
מפילוח ההיתרים שניתנו לפי מגדר ולפי המעמד של בן הזוג הישראלי מצטיירת תמונה דומה לתמונת פילוח הבקשות שהוצג לעיל: 58% ממקבלי ההיתרים הם נשים; כמו כן, 68% מההיתרים ניתנו לבני זוג של תושבי קבע, ונתון דומה נרשם גם בכל קבוצת מגדר בנפרד (בדומה לנתוני הבקשות).

בתרשים 9 מוצג שיעור ההיתרים שניתנו עד שנת 2023 ביחס לסך הבקשות לאיחוד משפחות שהוגשו בכל שנה.

[41] דיווחים על פי חוק, אתר הכנסת, דיווחים רבעוניים של משרד הפנים לוועדת חוץ וביטחון בהתאם לסעיף 13 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022.

כמו כן, לפי מענה לבקשת חופש המידע, נכון לאפריל 2016 **נדחו חמישית מהבקשות שהוגשו בשנים 2012–2015** (נתון זה משקף גם בקשות של קטינים). רשות האוכלוסין וההגירה, מענה לפי חוק חופש המידע למוקד להגנת הפרט, 5 באפריל 2016, כניסה: 12 באוגוסט, 2026.

תרשים 9: שיעור ההיתרים ביחס לסך בקשות שהוגשו, 2014–2023 (שנת הגשת בקשה)



בין 2014 ל-2018 שיעור ההיתרים שניתנו היה יציב יחסית – כמעט 60%; בשנים 2019-2020 חלה עלייה בשיעור ההיתרים שניתנו, ובהמשך חלה בהם ירידה

מהתרשים לעיל עולה כי שיעור ההיתרים שניתנו ביחס לבקשות שהוגשו בין שנת 2014 ל-2018 נותר יציב יחסית (56%–59% מהבקשות בכל שנה); בהמשך חלה עלייה בשיעור ההיתרים ביחס לבקשות שהוגשו בשנים 2019–2020 – חלה בו עלייה של 64% בשנת 2020 (בשנה זו מספר הבקשות היה גם הגבוה ביותר, 1,340 בקשות). **משנת 2021 עד שנת 2023 חלה ירידה בשיעור ההיתרים שניתנו**. 14% מהבקשות שהוגשו בשנת 2024 (עד אוקטובר) אושרו עד מועד זה.

חלק מהירידה לפחות בשיעור האישורים בשנים האחרונות קשורה במשך הטיפול בבקשות, אך אין באפשרותנו לקבוע אם יש סיבות נוספות לירידה

בהיעדר נתונים על מספר הבקשות שטרם התקבלה תשובה עבורן, על משך טיפול בבקשות ועל מספר הבקשות שסורבו (כלומר על הסיבות המדויקות לפער שבין מספר הבקשות למספר ההיתרים), אין ביכולתנו לספק הסבר לירידה זו, אך **סביר שלפחות חלק מהירידה בשיעור האישורים בשנים האחרונות קשורה למשך הטיפול בבקשות**, בייחוד באשר לבקשות שהוגשו ב-2024. פרק זמן בדיקת בקשה כפי שמצוין בנהלים הוא חצי שנה, ובכפוף לאישורים ביטחוניים משך הבדיקה עשוי להתארך. כאמור לעיל, בביקורת של מבקר המדינה משנת 2013 בלשכת מזרח ירושלים נמצא כי משך זמן הטיפול בשליש מהבקשות החדשות לפחות ארך יותר משנתיים. אין אנו יודעים אם מצב זה השתנה מאז.

בהקשר זה נזכיר כי בשנת 2021 פג תוקפה של הוראת השעה, אך בתקופת הביניים, עד חקיקתה מחדש, הייתה אמורה רשות האוכלוסין להמשיך לטפל בבקשות על פי הכללים שהיו נהוגים עד אז.[42] בתקופה זו ייתכן שנרשם מספר רב יותר של בקשות שמבקשיהן לא עמדו בתנאי הסף להליך לפי הוראת השעה שפג תוקפה – אין לנו סימוכין לכך בנתונים שקיבלנו, אלא אינדיקציה

[42] בקשת חופש מידע, בקשות לאיחוד משפחות פלסטינים לאחר פקיעת החוק ועד לחקיקתו מחדש, רשות האוכלוסין וההגירה, 11 בדצמבר 2022.

במענה רשות האוכלוסין לבקשת חופש מידע על כ-1,900 בקשות שהוגשו, שבהן בן הזוג הפלסטיני היה צעיר מהגיל המזערי שנקבע בחוק.[43] עם זאת, לא נראה שאלו נכללו בנתוני הבקשות שנמסרו לנו.

בפרק 3 הצגנו תמונת מצב הנכונה לרגע נתון של הליך דינמי יחסית על מספר היתרים שהתקבלו מתוך סך הבקשות שהוגשו בכל שנה; בפרק 4 נציג תמונה שאינה אמורה להשתנות – היקף מקבלי היתר מת"ק חדשים מדי שנה, ללא קשר לשנה שבה הגישו את הבקשה.

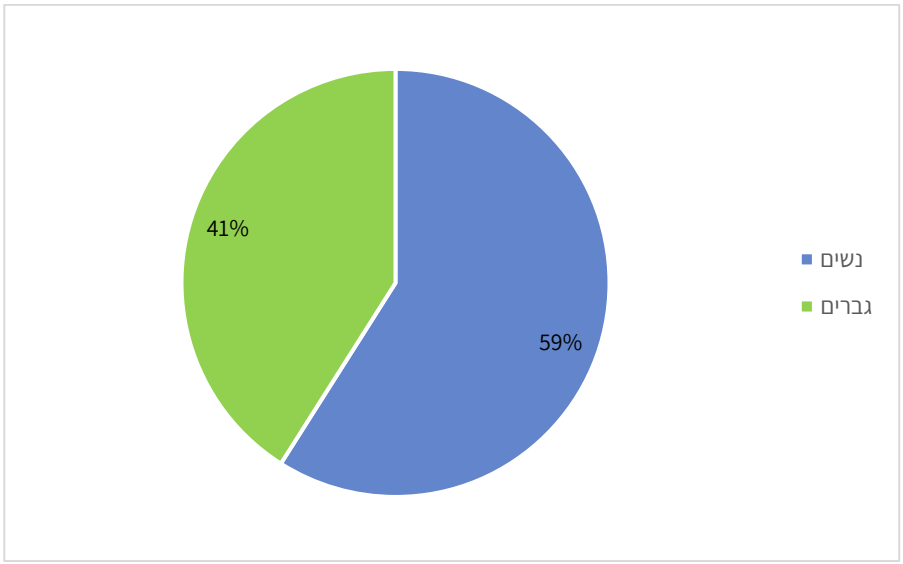
4. מקבלי מעמד מתוקף זוגיות שהיו תושבי האזור

להלן יוצגו נתונים שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת מרשות האוכלוסין וההגירה בנוגע ל**היתרים שניתנו לצורך איחוד משפחות של ישראלים עם בני זוגם תושבי האזור בין ינואר 2004** (כשנה לאחר חקיקת הוראת השעה המקורית) **לאוקטובר 2024.**[44] יוזכר כי לדברי רשות האוכלוסין, בעקבות הסבה למערכת מחשוב חדשה אין אפשרות להפיק נתונים מלאים מהמערכת על תקופות שאחרי אוקטובר 2024. הנתונים אינם כוללים קטינים.

בין ינואר 2004 לאוקטובר 2024 ניתנו 5,259 החלטות חדשות על מת"ק – מקבלי מעמד זה לראשונה, 59% ממקבלי המעמד היו נשים

בין **ינואר 2004 לאוקטובר 2024 התקבלו 5,259 החלטות חדשות על מתן אישור מת"ק (מקבלי מעמד בפעם הראשונה), סביר להניח שחלקן התקבלו עבור בקשות שהוגשו לפני כניסת החוק לתוקף. רוב מקבלי המעמד היו נשים (59%)**, כמוצג בתרשים הבא.

תרשים 10: היתרי מת"ק חדשים, ינואר 2004 עד אוקטובר 2024, לפי מגדר



[43] רשות האוכלוסין וההגירה, בקשת חופש מידע, בקשות לאיחוד משפחות פלסטינים לאחר פקיעת החוק ועד לחקיקתו מחדש, 11 בדצמבר 2022.

[44] רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העבירה מלי דודיאן, מנהלת תחום חופש המידע במטה רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 26 ביוני 2025; תשובה על שאלות הבהרה, התקבל בדוא"ל מרמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, 30 ו-31 ביולי, 29 באוקטובר, 2025. יצוין כי הנתונים נכונים למועד הוצאתם ממערכות רשות האוכלוסין, בתאריך 31 באוקטובר 2024.

תרשים 11 מציג את מספר ההחלטות החדשות על אישור מת"ק לפי שנים.

תרשים 11: היתרי מת"ק חדשים, לפי שנת קבלת ההיתר, ינואר 2004 עד אוקטובר 2024

בין 2004 ל-2023 התקבלו כ-250 החלטות בשנה בממוצע על מתן מת"ק בפעם הראשונה, ומשנת 2014 – ניתנו כ-360 היתרים בשנה. בשנת 2020 נרשם המספר הגבוה ביותר של אישורי מת"ק – 668

לפי נתוני התרשים לעיל, מ-2004 עד 2023 **התקבלו 252 החלטות בממוצע בשנה על מתן אישורי שהייה (מת"ק) חדשים.** בשנים 2004 ו-2011 חלה ירידה במתן היתרי מת"ק עד כדי מתן היתרים אחדים בשנה, ומשנת 2012 חלה עלייה נוספת, והתקבלו יותר מ-200 אישורים חדשים בשנה. **בשנת 2020 נרשם המספר הגבוה ביותר של אישורי המת"ק החדשים שניתנו (668).** בעשרת החודשים הראשונים של 2024 ניתנו 383 היתרי מת"ק חדשים – מספר זה נמוך ממספר האישורים שניתנו בכל אחת מהשנים המלאות הקודמות.

אין בידינו הסבר לשינויים במספר ההיתרים השנתי, אך נזכיר כי סביר שחלק ממקבלי המת"ק הגישו בקשה לפני כניסת החוק לתוקף, וכי הנתונים מושפעים מכך. נציין גם כי בשנת 2005, לאחר תיקונים שהוחלו בהוראת השעה, צומצמו ההגבלות על מתן מעמד, ונקבע כי יינתן מעמד לנשים בנות 25 ומעלה ולגברים בני 35 ומעלה; ייתכן ששינוי זה הביא לעליית מספר מקבלי ההיתרים יחסית למצב שהיה מייד אחרי כניסת הוראת השעה לתוקף.[45] כמו כן, בשנת 2021 פג תוקפה של הוראת השעה לפני חקיקת החוק מחדש בשנת 2022; עם זאת, באשר לתקופת הביניים יצאה הנחיה של משרד הפנים לקבל בקשות של תושבי אזור למעמד במסגרת איחוד משפחות ולטפל בהן על בסיס הקריטריונים וההסדרים שנהגו בתקופה שבה הוראת השעה הייתה בתוקף.[46] לבסוף, נזכיר כי בשנים 2008 ו-2023 נוספו בהחלטות ממשלה הגבלות של

[45] דברי ההסבר להצעת מחליטים להארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), 15 בפברואר 2026.

[46] יצוין אף כי לפי מענה חוק חופש המידע, בתקופה זו הוגשו 1,910 בקשות, ובהן בן הזוג הפלסטיני היה מתחת צעיר מהגיל שנקבע בחוק. בין פברואר למרץ 2022 פעלה רשות האוכלוסין וההגירה לפי נוהל זמני שבו נקבעו סדרי עדיפויות לטיפול בבקשות. עד פרסום הנוהל הוחלט בין השאר כי בקשות המוגשות לרשות האוכלוסין וההגירה, שמגישיהן אינם עומדים בקריטריונים שנקבעו בחוק הוראת השעה הקודם, יתקבלו בלשכה, אולם לא ייבחנו עד לגיבוש המדיניות הזמנית. בקשת חופש מידע, בקשות לאיחוד משפחות פלסטינים לאחר פקיעת החוק ועד לחקיקתו מחדש, רשות האוכלוסין וההגירה, 11 בדצמבר 2022.

תושבי עזה הנשואים לישראלים להגיש בקשה למעמד.[47] הפסקת האפשרות להגיש בקשות לתושבי עזה עשויה להקטין את מספר ההיתרים החדשים הניתנים.[48]

נוסף על היתרי המת"ק המוצגים בתרשים, עולה מנתוני רשות האוכלוסין כי בכל שנה ניתנו גם כמה החלטות חדשות למתן אשרת א/5 (בין החלטות אחדות לכמה עשרות בשנה), ו**בין ינואר 2004 לאוקטובר 2024 ניתנו 296 היתרי א/5 חדשים בסך הכול**, יותר ממחציתם עבור גברים (55%). לפי תשובת רשות האוכלוסין, נתונים אלו אינם אמורים לשקף מקרים של שדרוג מהיתר מת"ק לא/5 (בנושא זה ראו מסגרת בהמשך), והם גם אינם משקפים מבקשים קטינים; **כיוון שלמיטב הבנתנו הנהלים הקיימים אינם מאפשרים מתן היתר א/5 חדש למי שאינם קטינים, אין בידינו הסבר לנתון זה.**

החלטות על שדרוג מהיתר מת"ק לא/5

כאמור לעיל, לפי סעיף 5 להוראת השעה משנת 2022, מי ששוהים בישראל כדין עשר שנים לפחות וגילם מבוגר מ-50, יכולים לבקש לשדרג את מעמדם ממת"ק לאשרת א/5. לא מצאנו בנוהלי הרשות התייחסות להליך השדרוג, ובתשובת הרשות לא הובאו נתונים על מספר האנשים שמעמדם שודרג ממת"ק ל-א/5 בכל שנה; לפי תשובת הרשות, החלטות אלו נכללות בנתוני ההארכות של היתרי א/5 (כאמור, יש לחדש את ההיתר מדי שנה או שנתיים).[49] כאמור, **בנתוני רשות האוכלוסין על היתרים שניתנו מתוקף בקשות שהוגשו משנת 2014 (פרק 3 להלן) נכללו 33 היתרי א/5 שנראה שניתנו כשדרוג היתר מת"ק**. מספר זה הוא פחות מאחוז מההיתרים שניתנו מתוקף הבקשות שהוגשו בתקופה זו.

יש בידינו מידע חלקי באשר להחלטות על שדרוג המעמד לא/5, ומקורו חמישה דיווחים רבעוניים מתוקף חוק שמסרה רשות האוכלוסין לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת; דיווחים אלו היו זמינים לנו (בדיווחים אלו

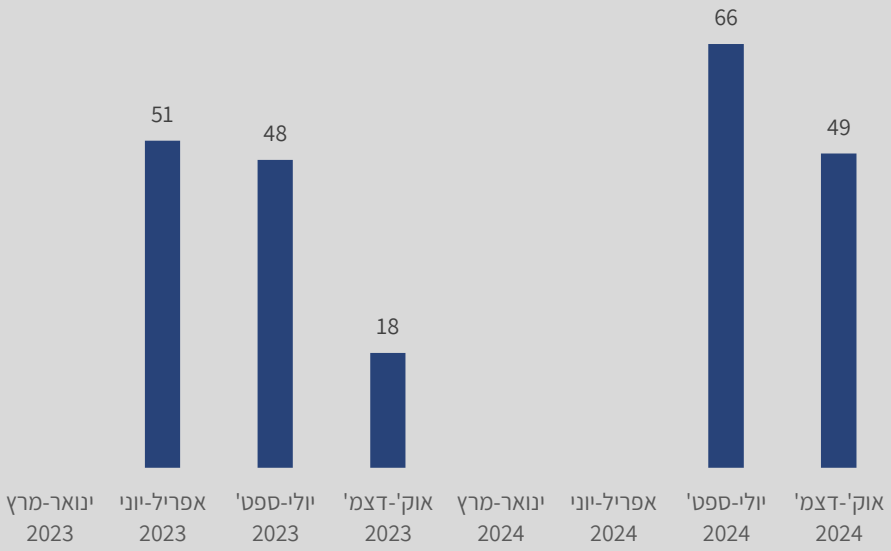
[47] במענה רשות האוכלוסין וההגירה לפי חוק חופש המידע, נכון למועד המענה בשנת 2016, היו רשומים בלשכת ירושלים המזרחית 327 בעלי מת"ק ו-404 בעלי רישיון א/5 שהם תושבי עזה. כלומר הפסקתן הייתה עלולה להשפיע על הנתונים. רשות האוכלוסין וההגירה, מענה לפי חוק חופש המידע למוקד להגנת הפרט, 5 באפריל 2016, אוחזר מאתר האינטרנט של המוקד להגנת הפרט. להחלטות הממשלה בנושא בקשת תושבי עזה לקבלת מעמד: החלטה 3598 של הממשלה ה-31, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003 – הארכת תוקף, 15 ביוני 2008; החלטה 106 של הממשלה ה-37, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשפ"ב–2022, 5 בפברואר 2023.

[48] במענה רשות האוכלוסין וההגירה לפי חוק חופש המידע נכון למועד המענה בשנת 2016 היו רשומים בלשכת ירושלים המזרחית 327 בעלי מת"ק ו-404 בעלי רישיון א/5 שהם תושבי עזה, כלומר לפחות עד שנה זו נרשמו בקשות של תושבי עזה לאיחוד משפחות, והפסקתן הייתה עלולה להשפיע על הנתונים. רשות האוכלוסין וההגירה, מענה לפי חוק חופש המידע למוקד להגנת הפרט, 5 באפריל 2016, אוחזר מאתר האינטרנט של המוקד להגנת הפרט. להחלטות הממשלה בנושא הגשת בקשת תושבי עזה לקבלת מעמד: החלטה 3598 של הממשלה ה-31, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003, הארכת תוקף, 15 ביוני 2008; החלטה 106 של הממשלה ה-37, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשפ"ב–2022, 5 בפברואר 2023.

[49] על פי הנתונים שבידינו, מאז שנת 2014 ועד לסוף 2023 ניתנו בכל שנה בממוצע כ-3,500 החלטות להארכת מעמד א/5; אי-אפשר לקבוע בכמה מהן מדובר בשדרוג ממת"ק לרישיון א/5.

הובאו נתונים לאפריל עד דצמבר 2023 וליולי עד דצמבר 2024); לא ידועה לנו הסיבה לאי-קבלת הדיווחים הנותרים.[50] להלן נתוני השדרוגים לפרקי זמן אלו:

תרשים 12: החלטות על שדרוג ממת"ק ל-א/5, תקופות שהנתונים עבורן זמינים



לפי נתוני התרשים לעיל, **בתקופה מצטברת של 15 חודשים שיש דיווח עבורם, ניתנו בכל חודש בממוצע 15 החלטות על שדרוג ממת"ק לא/5**, כלומר כ-180 החלטות בשנה.

5. פערים וסתירות בנתונים

במסמך הוצגו נתונים משלושה סוגים: מבקשי מעמד במסגרת הליך איחוד משפחות בשנים 2014–2024, מהם – מי שבקשתם אושרה וההיתר שניתן להם היה בתוקף במועד הבדיקה (אוקטובר 2024); מקבלי מעמד חדשים בכל שנה (2004–2024) ללא תלות בשנת הבקשה; בעלי מעמד בסוף כל שנה (2018–2024), ללא תלות במועד קבלת המעמד. בגלל ההבדלים ביניהם **מקבצי נתונים אלו אינם אמורים להתלכד לכדי תמונה אחודה** גם אם נסתכל על טווח שנים זהה, **אך אפשר לצפות לראות הלימה מסוימת ביניהם**, ואמורה להיות אפשרות לחזות את היחס ביניהם על סמך הבנת תהליך קבלת המעמד. למרות זאת, **בפועל אנו נתקלים בפערים ובסתירות בנתונים, ואין בידינו להסבירם**.

על פי הנהלים, מקבלי היתרי המת"ק החדשים שהוצגו בתרשים 11 בפרק 4 אמורים להיות המקור היחיד לגידול במספר בעלי המעמד בכל שנה, כמוצג בתרשים 2 בפרק 2. לצד זאת, כאמור, מספרם הכולל של בעלי המעמד מושפע גם מגריעת בעלי היתר מת"ק או א/5 שנפטרו

[50] דיווחים על פי חוק, אתר הכנסת, דיווחים רבעוניים של משרד הפנים לוועדת חוץ וביטחון בהתאם לסעיף 13 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022. בדיווח האחרון שהתקבל לרבעון האחרון של שנת 2024 צוין כי בחודש נובמבר 2024 הוסבה מערכת המחשוב של רשות האוכלוסין וההגירה למערכת מחשוב חדשה, וכי אי-אפשר להפיק נתונים מלאים מהמערכת. עם זאת, נתוני השדרוג כן מלאים בדיווח זה.

או שההיתר שלהם נשלל או לא חודש. למרות האמור, השוואת נתוני ההיתרים החדשים לנתוני בעלי המעמד מעלה כי אף שאנו רואים גידול של 2,650 אנשים בקרב בעלי המעמד בשנים 2018–2024, באותה תקופה נוספו רק 2,553 בעלי היתר מת"ק חדשים; כלומר **נראה שכ-100 בעלי מעמד לפחות נוספו לנתונים, והם אינם נכללים בנתוני מקבלי המת"ק החדשים – זהו פער שאיננו יודעים להסבירו**. כאמור, **סביר שפער זה גדול אף יותר,** כיוון שהיינו מצפים שיהיו גם בעלי היתר שייגרעו מהמאגר בחלוף השנים. זאת ועוד, גם מהשוואת מספר בעלי היתר המת"ק החדשים בכל שנה לגידול המספרי בבעלי מעמד בכל אחת מהשנים בנפרד, עולים פערים שאין בידינו להסביר. למשל, בשנת 2022 מספר בעלי המעמד שנוספו גדול פי שניים ממספר מקבלי היתרי המת"ק החדשים, אך בשנת 2023 היחס הוא הפוך ומספר מקבלי היתר המת"ק החדשים גדול פי שניים ממספר בעלי המעמד שנוספו מאז השנה הקודמת. ייתכן שהפערים נובעים מעיכוב במועד רישום ההיתרים במערכות המידע או מסיבות טכניות אחרות, אך כאמור, אין בידינו הסבר חד-משמעי לעניין.

כמו כן, על פי נתוני מקבלי ההיתרים החדשים (תרשים 11), משנת 2014 עד אוקטובר 2024 ניתנו כ-4,300 היתרים חדשים בגין בקשות שהוגשו בשנים אלו ובשנים שקדמו להן. עם זאת, כפי שהוצג בפרק 3.1, נכון לאוקטובר 2024 כ-5,500 אנשים קיבלו היתר מת"ק בגין כ-10,700 בקשות ההיתר שהוגשו מאז 2014; כאמור, מספר זה אינו כולל אנשים שקיבלו היתר אך נכון למועד הבדיקה ההיתר שלהם לא היה בתוקף – בין שההיתר שלהם נשלל או שלא חודש לאחר שפקע תוקפו, ובין שהם נפטרו, לכן סביר שמספר הבקשות שאושרו, שבגינן ניתן היתר, הוא גבוה אף יותר. **להבנתנו, מספר ההיתרים החדשים משנת 2014 (כ-4,300, כאמור), שניתנו גם בגין בקשות שהוגשו לפני 2014, אמור להיות גדול ממספר ההיתרים שניתנו בגין בקשות שהוגשו מ-2014 בלבד (5,500 לפחות, כאמור), אך על פי נתוני הרשות, המצב הוא הפוך – ואין בידינו הסבר לכך**.

נוסף לפערים אלו נמצאו פערים נוספים ומגמות לא מוסברות בנתונים שהוזכרו לאורך המסמך, בהם היעדר אינדיקציה בנתונים לכ-1,900 בקשות למעמד שבהן בן הזוג הפלסטיני היה מתחת לגיל שנקבע בחוק, שלפי תשובת הרשות על בקשת חופש המידע הן הוגשו בתקופה שבה לא הייתה הוראת שעה בתוקף;[51] היעדר הלימה בין העלייה במספר בעלי היתר א/5 לירידה במספר בעלי היתר מת"ק (שמהם העומדים בתנאים לשדרוג מעמד הם מקור הגידול של בעלי א/5); קיומן של החלטות על מתן כ-300 היתרי א/5 חדשים (לא כולל שדרוג מעמד) לבגירים – נתון זה אינו אפשרי על פי הנהלים, למיטב הבנתנו.

כאמור לעיל, יש קושי מובנה להציג תמונת מצב קוהרנטית בשל ההבדלים בין סוגי הנתונים המוצגים במסמך ובשל טווחי הזמן השונים שכל סוג נתונים משקף. **יתרה מכך, בהיעדר הסבר**

[51] רשות האוכלוסין וההגירה, בקשת חופש מידע, בקשות לאיחוד משפחות פלסטינים לאחר פקיעת החוק ועד לחקיקתו מחדש, 11 בדצמבר 2022.

לפערים שצוינו במקומות שבהם התאפשר להצליב נתונים, עולה שאלה באשר למידת הדיוק שלהם, ואף אין בידינו אפשרות לקבוע אילו נתונים מדויקים יותר ואילו פחות.
הסברים שקיבלנו מרשות האוכלוסין וההגירה על הנתונים אינם מסייעים להסביר את הפערים שעלו. **לפיכך, <u>יש לנקוט משנה זהירות בפרשנות הנתונים</u>.**