



14/7/2025

ועדת החוקה, חוק ומשפט – נייר עמדה מטעם האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים (ע"ר)
בנושא הצעת חוק-יסוד: כניסה, הגירה ומעמד בישראל

האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים (ע"ר) מתכבדת להציג את עמדתה בנושא הצעת חוק-יסוד: כניסה, הגירה ומעמד בישראל. עמדת העמותה היא כי החוק, אם יתקבל בנוסחו הנוכחי, עלול להוביל לפגיעה משמעותית ובלתי סבירה בזכויותיהם של זוגות ותאים משפחתיים ישראלים-בינלאומיים, כפי שיוסבר להלן:

רקע

האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים היא עמותה שמטרתה סיוע, תמיכה וקידום זכויות של קהילת הזוגות הבינלאומיים בישראל – קרי, זוגות המורכבים מצד ישראלי וצד שאינו ישראלי ושאינו זכאי שבות. זוגות בינלאומיים זכאים להסדרת מעמדו בישראל של הצד הזר בקשר, בהליך הדרגתי בן מספר שנים, שבסופו התאזרחות בן הזוג הזר או קבלת רישיון לישיבת קבע. כל זאת בכפוף להוכחת כנות הקשר הזוגי באופן תקופתי ועמידה בתנאים המפורטים בנהלי רשות האוכלוסין.

על פי נתוני רשות האוכלוסין משנת 2022, במדינת ישראל חיים כ-39,000 זוגות בינלאומיים אשר נמצאים בהליך הסדרת מעמד פעיל. כלומר, ישנם כ-39,000 ישראלים שפועלים למלא אחר הדרישות הבירוקרטיות התקופתיות של רשות האוכלוסין לשם מימוש זכותם לחיי משפחה בישראל. כמו כן, על פי דוחות סיכום פעילות של רשות האוכלוסין, מדי שנה מוגשות על ידי ישראלים מעל 5,000 בקשות חדשות להסדרת מעמד מכוח זוגיות (ממוצע השנים 2021-2024).

האפשרות להסדרת מעמד של בני ובנות זוג של ישראלים אינה חסד מנהלי – היא ביטוי מחייב להכרה בזכות לחיי משפחה, זכות יסוד חוקתית, המוכרת הן במשפט הבינלאומי והן במשפט החוקתי הישראלי. זכות זו נשענת על זכותו של אדם לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ונובעת מההכרה בחשיבותו המרכזית של התא המשפחתי לקיומה של חברה אנושית בריאה ומתפקדת. בית המשפט העליון הדגיש לאורך השנים את תפקידה המהותי של הזכות לחיי משפחה, ופסק כי מזכות זו נגזרת גם זכותם של ישראלים להסדרת מעמד בני זוגם בישראל, וזאת תוך שמירה על עיקרון השוויון אל מול זוגות ישראלים אחרים (ראו בין היתר ע"א 7155/96 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה).

עמדה בעניין הצעת חוק יסוד: כניסה, הגירה ומעמד בישראל

ראשית, נבקש להתייחס בקצרה לסעיף 3 המוצע, לפיו חוק יסוד ההגירה יהנה באופן תקדימי ממעמד על-חוקתי, והוראותיו יגברו על כל חקיקה אחרת, לרבות חוקי יסוד, אלא אם יאמר בהם במפורש כי תוקפם גובר. עמדת העמותה היא כי קביעת עליונות חד-צדדית של חוק יסוד אחד על פני אחרים, ובפרט כאשר



מדובר בחוק שתכליתו להרחיק אוכלוסיות מסוימות מהגנות חוקתיות, היא מהלך רגרסיבי ואנטי-דמוקרטי שנועד להכשיר פגיעה שיטתית בזכויות אדם ואזרח תוך עקיפת מנגנוני ההגנה שנקבעו בדין.

נדמה שעצם הכללת סעיף עליונות שכזה בהצעת החוק מעידה על רצון מיוזע ומכוון להקים משטר הגירה דרקוני, בלתי הוגן, הפוגע בזכויות אדם באופן שיטתי ובלתי מידתי, תוך שלילת כל מנגנון הגנה מישראלים וזרים כאחד. זוהי הצהרת כוונות מדאיגה ופריצת מדרון חלקלק ביחס לחוקי יסוד, וזכויות אדם בפרט.

להלן תובא התייחסות למספר סעיפים בנוסח המוצע שפוגעים, במתוכנתם הנוכחית, בזכויותיהם של זוגות בינלאומיים בישראל, ומשכך בזכויותיהם החוקתיות של עשרות אלפי ישראלים לחיי משפחה, לכבוד ולשוויון:

קביעת מכסה שנתית למקבלי מעמד בישראל תפגע בזכותם החוקתית של ישראלים לחיי משפחה

לפי סעיף 4(ב) המוצע, תקבע מכסה שנתית מרבית למקבלי מעמד בישראל. על פי הוראות הסעיף והגדרת "מעמד", המכסה תחול כלפי כל סוגי המהגרים ששוהים בישראל לתקופה העולה על שנה, פרט לזכאי שבות. תחת הגדרה זו נכנסים מאות אלפי זרים החיים בישראל כדין: עובדים זרים, סטודנטים זרים ובני ישיבות, מתנדבים, בני ובנות זוג זרים של ישראלים בהליך המדורג, וזרים אחרים הזכאים למעמד. קביעת מכסת מקבלי מעמד בישראל, ובתוך כך הכללת בני משפחה של ישראלים במסגרת אותה מכסה כללית של מהגרים, תפגע בזכותם של ישראלים המבקשים להסדיר את המעמד של יקיריהם:

ראשית, האפשרות להסדיר את המעמד של בן או בת זוג זרים תעוכב או תוגבל מכוח המכסה, וזוגות רבים יאולצו לוותר על חייהם המשותפים בישראל מלכתחילה. להגבלות ולעיכובים מסוג זה יש השפעה ישירה על זכותם של עשרות אלפי ישראלים לממש את חיי הזוגיות שלהם בישראל, והם מהווים פגיעה אנושה בזכות לחיי משפחה של רבים. יובהר שגם במצב הבירוקרטי הנוכחי ובהיעדר מכסות, קבלת מעמד ראשון לבן זוג זר כרוכה בהמתנה של חודשים ארוכים במקרה הטוב, ושנים במקרה הרע. הטלת מכסות תוסיף חטא על פשע ותהפוך את ההליך לבלתי נגיש עוד יותר, תוך יצירת תור המתנה נוסף, הפעם לפתיחת המכסות השנתיות.

לגבי בני ובנות זוג זרים של ישראלים שכבר חיים בישראל באשרה, החלת מכסה תגרום לעיכובים משמעותיים או תמנע לחלוטין הארכה וחידוש של אשרה קיימת, עד שתיפתח מכסה מתאימה. ניתן רק לדמיון את ההשלכות ההרסניות שמדיניות שכזו תגרום לעשרות אלפי תאים משפחתיים בישראל התלויים בתוקפה של אשרת השהייה. **לאחר שתתמלא המכסה, מה יעלה בגורל הזוגות שלא יזכו להיכלל בה? הייתכן כי מדינת ישראל תפעל לגירוש בן הזוג הזר ובני משפחתו הישראלים?** גם אם יורשה בן הזוג הזר להישאר בישראל, בהיעדר אשרה ומעמד מתאים הוא יפטר מעבודתו, תפקע זכאותו לשירותי בריאות ושירותים סוציאליים אחרים, יפוג רישיון הנהיגה הישראלי, והוא אף לא יוכל להזדהות כהורה לילדו הישראלי במערכות הדיגיטליות לשם ביצוע פעולות – אובדן זכויות כללי שלא מאפשר חיים נורמליים. לצד זאת, אותם זוגות שכבר נמצאים בעיצומו של ההליך המדורג עלולים למצוא את עצמם בלולאה אינסופית



של אשרות זמניות, עקב הגבלה על מספר המתאזרחים – מצב בלתי נסבל של חוסר ודאות מתמשך, שיפגע קשות ביכולתם לנהל חיי משפחה יציבים ולתכנן את עתידם באופן סביר.

הקמת מכסות תוביל גם לפגיעה בעיקרון השוויון, שכן ייתכן שזוגות מסוימים יכנסו בגדר המכסה ויוכלו לקבל מעמד, בעוד אחרים יוותרו מחוץ למכסה ויאלצו לוותר על החיים בישראל. כמו כן, מהלך כזה יפגע בזכות לשוויון של אזרחי ישראל שבני או בנות זוגם הם זרים, **בהשוואה לזכאי שבות שאינם אזרחי ישראל** – אשר יכולים לעלות לישראל יחד עם בני זוג זרים שאינם יהודים, ללא כל מגבלה. מדובר בהעמקה של אפליה חמורה שכבר קיימת בתחום זה.

אין זה ייתכן כי יכולתם של ישראלים לממש את זוגיותם תהיה תלויה במכסה שרירותית. בהתאם, אין זה ייתכן כי זכותם של ישראלים להסדיר את מעמד בני זוגם תושחה עד קביעת מכסה כאמור, כמוצע בסעיף 11(ב). אין מקום במדינה דמוקרטית לקצוב את זכותו של אדם לחיות עם בן או בת זוגו. המחוקק מחויב להגן על זכויותיהם של אזרחי ישראל, ולפיכך, מן הראוי כי זרים בעלי קשרי משפחה לישראלים, ובפרט בני זוג של ישראלים, יוחרגו מכל מכסה לקבלת מעמד בישראל, בדומה לזכאי שבות.

איסור גורף על מתן מעמד למי שהוגדר שווה בלתי חוקי לא מתחשב בזכויותיהם של ישראלים

סעיף 4(ג) המוצע קובע באופן חד משמעי וללא סייגים כי לא ינתן מעמד בישראל לאדם שנכנס או שהה בישראל לתקופה העולה על 3 חודשים בניגוד לחוק. פרט להשפעותיו הבעייתיות של הסעיף על קבוצות מוחלשות נוספות, עמדת העמותה היא כי הוא נעדר התייחסות למציאות החברתית בישראל, והמציאות האנושית בכלל – שבה מתקיימים קשרים זוגיים ומשפחתיים חוצי לאום, תרבות וזהות.

על פי נתוני רשות האוכלוסין בדוח סיכום פעילות 2024, בישראל חיים כ-73,000 זרים לא חוקיים – מרביתם עובדים זרים ותיירים שאשרתם פקעה, ומקצתם "מסתננים", כהגדרת רשות האוכלוסין. סביר כי מספר הזרים שיוכלו בגדר הסעיף כשוהים בלתי חוקיים גדול בהרבה מן המוצג בדוח. חשוב גם לציין כי לעיתים זרים נותרים ללא אשרה תקפה שלא באשמתם, אלא עקב אוזלת ידה של רשות האוכלוסין, הנמנעת מלטפל בבקשות או מטפלת בהן בעיכוב משמעותי – באופן המוביל לניתוק ברצף האשרה, גם כאשר קיימת זכאות ממשית לאשרה ולמעמד. האיסור הגורף למתן מעמד למי שנכנס, ששוהה או שהה בעבר בישראל באופן בלתי חוקי יוביל בהכרח לפגיעה בזכותם לחיי משפחה של ישראלים וזרים רבים, שכן אין אפשרות למנוע מישראלים וזרים החיים יחדיו בישראל לרקום קשרים חבריים, רגשיים ומשפחתיים האחד עם השני.

בקרב קהילת הזוגות הבינלאומיים, החיים בישראל כדין ובאשרה, קיימים גם זוגות בהם הצד הזר הוגדר בעבר כשוהה בלתי חוקי, וזאת עד שקיבל מעמד מכוח זוגיותו הכנה עם ישראלי. בהקשר זה, בית המשפט העליון פסק פעם אחר פעם כי על מדינת ישראל לבחון בקשות להסדרת מעמד מכוח זוגיות, גם אם הזר שווה בישראל ללא-היתר, וזאת אף מבלי שהזר ידרש לצאת קודם לכן מהארץ (ר' לדוגמה בג"ץ 2355/98 **ישראל סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, ע"מ 4614/05 **מדינת ישראל נ' אבנר אורן**, פ"ד סא(1) 211). באותם מקרים בית המשפט העליון הכיר בעליונותה של הזכות לחיי משפחה על פני הצורך במניעת הגירה בלתי חוקית, ופסק כי דרישה גורפת ליציאת הזר מישראל עד בחינת הבקשה אינה מידתית.



הסעיף המוצע בהכרח יוביל לפגיעה חמורה בזכויותיהם של אזרחים וזרים שקשרו את גורלם יחדיו – ובכלל זה זרים שהינם הורים לילדים ישראלים – בייחוד נוכח הנקיטה בלשון חד משמעית ובהיעדר פתח לשיקול דעת. אין זה ייתכן כי "חטא קדמון" בדמות שהייה בלתי חוקית קצרה בעבר, יגבר על זכות שרירה שקמה במועד מאוחר יותר. מן הראוי כי סעיף זה יבוטל, ולכל הפחות כי זרים שלהם קשרי משפחה מוכחים וכנים עם אזרחים ישראלים יוחרגו מהוראות הסעיף, על מנת למזער פגיעה זו.

התניית מתן סעד לעניין כניסה לישראל בהוכחת זכאות למעמד מעקרת לחלוטין את זכות הגישה לערכאות

זכות הגישה לערכאות היא אבן יסוד במערכת המשפטית הדמוקרטית, ובתחום המשפט המנהלי היא משמשת ככלי מרכזי ליישום עקרון הפרדת הרשויות. באמצעותה, הרשות השופטת יכולה לפקח על פעולתה של הרשות המנהלית, ולבחון האם החלטותיה התקבלו כדין – לרבות במקרים של טעות, חוסר סבירות או חריגה מסמכות. מבחינה טכנית, הסעיף המוצע מבטל לחלוטין את זכות הגישה לערכאות של זרים, קבוצה מוחלטת ממילא, ובכך פוגע בערכי היסוד של ישראל כמדינה דמוקרטית. מבחינה פרקטית, נוסחו של הסעיף מוביל לתוצאה אבסורדית לחלוטין, ומעקר דה-פקטו את האפשרות להשיג על החלטות בנושאי כניסה לישראל, לרבות במקרים בהם קיים תושב או אזרח ישראל שמשמש כ"מזמין", כפי שיוסבר להלן.

ראשית, מכיוון שהסעיף מגביל את יכולת בית המשפט לתת סעד למקרים בהם יקבע כי הזר זכאי למעמד בישראל (כאשר הגדרת "מעמד" בחוק מתייחסת לאזרחות, אשרה או רישיון לתקופה העולה על שנה), לא ברור כלל באילו מקרים כן תתאפשר פנייה לערכאות וקבלת סעד. ברוב המקרים, פנייה לערכאות בענייני כניסה לישראל מתמקדת בסירובי כניסה של תיירים זרים המבקשים להיכנס לישראל לשם ביקור או שהות קצרה של עד 3 חודשים בלבד. ככלל, לזרים אלו אין כל זכאות למעמד ארוך-טווח בישראל, או לחלופין, הם כלל אינם מבקשים לממש זכאות כזו או להוכיחה. מסיבה זו, נוסחו הנוכחי של הסעיף מוביל בפועל לאיסור גורף, או כמעט גורף, על פנייה לערכאות בענייני כניסה לישראל. קיומו של "מזמין" – אזרח או תושב ישראל – שיפנה לבית המשפט בשם אדם המבקש להיכנס לישראל אינה משנה את התמונה, שכן החוק מתנה מתן סעד בהוכחת זכאות למעמד, תנאי שאינו רלוונטי לרובם המוחלט של מקרי סירובי הכניסה.

גם כאשר מדובר בזוגות בינלאומיים או בבני משפחה של אזרחים ותושבים ישראלים – אותם מקרים "קלאסיים" שבהם יש גורם ישראלי שיכול לפנות לבית המשפט – הפנייה לערכאות חסרת תוחלת. זאת משום שהסעד המשפטי מותנה בהוכחת זכאות למעמד בישראל, תנאי שרלוונטי רק למי שמבקש להגר לישראל. לעומת זאת, מי שמבקש להיכנס לישראל לצורך ביקור או שהות זמנית ברוב המקרים כלל אינו שואף למעמד, ואילו מי שכן מחויב ממילא להגיש בקשה להסדרת מעמד מבעוד מועד. מאותן סיבות, גם החרגת זכאי שבות מהסעיף האמור היא מלאכותית, ולא עומדת במבחן המציאות – הליך הוכחת הזכאות לעלייה יאיין את הכדאיות שבפניה לסעד משפטי.

ודוק, סירובי כניסה לישראל מהווים מצוקה משמעותית, שממנה נפגעים לעיתים קרובות בני זוג, בני משפחה וקרובים אחרים של אזרחים ישראלים. חובה על המחוקק להבטיח זכות פנייה לערכאות שתהיה אפקטיבית, הן עבור הישראלים המעורבים והן עבור הזרים עצמם. נוסף לכך, ראוי כי זכות הפנייה לבית המשפט בענייני כניסה לישראל תישמר לכל הפחות גם לזרים שחיו בעבר בישראל או שיש להם קשר ייחודי



למדינה ולאזרחיה – בין אם באמצעות בעלות על נכסים, הורות על קטינים, תעסוקה, מעורבות בהליך משפטי וכו'.

התייחסות כללית אל הצעת החוק

פרט לפגיעה הישירה בזוגות בינלאומיים, הצעת החוק כוללת שורה של הוראות דרקוניות וסנקציות כלפי מי שהוגדרו כשוהים בלתי חוקיים בישראל, שלהן פוטנציאל פגיעה מרחיק לכת בכלל הזרים החיים בישראל. במיוחד בולטות ההוראות המאפשרות קביעת סנקציות עונשיות חמורות כגון מאסר ממושך, הגבלות תנועה, איסור תעסוקה, שלילת שירותים חיוניים, ואף החזקה של כספים המגיעים להם כדין – כל זאת תוך שימוש בהגדרה פשטנית של המושג "שוהה בלתי חוקי", וללא התחשבות בהקשרים אנושיים, הומניטריים או משפחתיים או בדין הבינלאומי. עמדת העמותה היא כי מדובר בהסדרים מרחיקי לכת, שאינם עומדים באמות המידה של מדינה דמוקרטית, ואינם מתיישבים עם ערכים של כבוד האדם, צדק בסיסי והגנה על זכויות אדם.

יתרה מכך, במציאות הקיימת – שבה גם זוגות בינלאומיים חשופים לא אחת לעיכובים בירוקרטיים, שיקול דעת שרירותי, ולעיתים אף לנסיבות טרגיות כמו פרידה, אלימות או מוות של בן הזוג הישראלי – גם הם עלולים למצוא עצמם באורח בלתי צפוי בקטגוריית "שוהים בלתי חוקיים". החלת הסנקציות האמורות על מקרים כאלו אינה רק בלתי מידתית, אלא פוגעת בלב-לבה של הזכות לחיי משפחה ובערכי יסוד של הוגנות וצדק.

סוף דבר

האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים רואה חשיבות רבה בהסדרה חקיקתית של תחום ההגירה לישראל – תחום המוסדר כיום ברובו באמצעות נהלים פנימיים של רשות האוכלוסין, ואינו נתון לביקורת פרלמנטרית מספקת. עם זאת, כל רפורמה בתחום ההגירה חייבת להבטיח את זכויותיהם הבסיסיות של אזרחי ישראל ושל תושביה, ובפרט את זכותם לחיי משפחה עם בני זוג ובני משפחה זרים – גם כאשר אלה אינם זכאי שבות. בעידן גלובלי, שבו קשרים בינלאומיים נרקמים בקלות ובטבעיות, הכרה משפטית במציאות זו אינה רק ראויה – היא מתחייבת, ודחופה מתמיד.

נציגי העמותה ישמחו להיפגש עם יו"ר הוועדה וחבריה כדי לדון בדרכי פתרון לסוגיות שצוינו, ולספק סקירה מעמיקה על זוגות בינלאומיים בישראל, מאפייניהם, וההליכים ההגירתיים שבפניהם הם עומדים.

בכבוד רב,

עו"ד ליאור ברס

יו"ר האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים.