



5/8/2025

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...), התשפ"ה – 2025 - הערות מטעם האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים (ע"ר)

האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים (ע"ר) מתכבדת להגיש הערות להצעת חוק לתיקון חוק הכניסה לישראל. 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 בן הזוג הזר, במסגרת הליך הדרגתי בן מספר שנים, שבסופו התאזרחות בן הזוג הזר או קבלת רישיון לשיבת קבע. כל זאת בכפוף להוכחת כנות הקשר הזוגי באופן תקופתי ועמידה בתנאים המוסדרים 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).

עמדת העמותה שתובא להלן תתרכז בהשפעת התיקון המוצע על אותם תאים משפחתיים ישראלים בהם אחד מבני הזוג הוא אזרח זר. עם זאת, יש לציין כי להצעת החוק הנ"ל השפעה משמעותית גם על זכויותיהם של זכאי שבות מסוימים, הורים זרים לאזרחים ישראלים והורים לחיילים בפרט, מבקשי מקלט, ועוד.

איסור הסדרת מעמד לשוה בלתי חוקי – פגיעה בזכותם של ישראלים לחיי משפחה

סעיף 6א המוצע קובע כי שר הפנים לא יעניק אשרה או רישיון ישיבה למי שנכנס או שהה בישראל שלא כדין למעלה מ-30 ימים, אלא בכפוף להסדר "תקופת צינון" הדרגתי, של שנה ועד חמש שנים מחוץ לישראל.

ראשית, יש להבהיר כי כבר היום האפשרות להסדרת מעמד חרף שהייה שלא כדין בישראל מצומצמת ביותר, ויוחדה לנסיבות חריגות בלבד. בכלל זה נכללים זכאי שבות, בני זוג של אזרחים ישראלים, הורים לאזרחים ישראלים במקרים מיוחדים, בקשות מקלט ומקרים הומאניטריים. הליכי הסדרת המעמד הללו הם הליכים בירוקרטיים תובעניים ומסובכים ממילא, ובמקרה של שוהים שלא כדין – נבחנים על ידי רשות האוכלוסין בקפדנות יתרה. מחוץ לנסיבות החריגות הללו, הסדרת מעמד לשוה שלא כדין אסורה כבר כיום, בהתאם לנהלי הרשות, גם בהיעדר חקיקה מפורשת. דברי ההסבר להצעה מתעלמים – ואף מסווים – מגבלות אלה, ויוצרים מצג שווא כאילו שוהים בלתי חוקיים יכולים להסדיר את מעמדם בישראל בנקל.



על פי דוח סיכום פעילות 2024 של רשות האוכלוסין, בישראל חיים כ-73,000 זרים לא חוקיים – רובם עובדים זרים ותיירים שאשרתם פקעה, ומקצתם "מסתננים", כהגדרת רשות האוכלוסין. ניתן להניח כי רק חלק קטן מהם הם בני זוג של אזרחים ישראלים המבקשים להסדיר את מעמדם מכוח זוגיות. ואולם, הצעת החוק אינה כוללת כל נתון לגבי היקף התופעה של בקשות להסדרת מעמד מסוג זה, ואף אינה מציגה נתונים לגבי שיעור המקרים שבהם נקבע כי מדובר בקשר פיקטיבי שנועד להכשיר שהייה בלתי חוקית. היעדרם של נתונים מהותיים אלה מעלה סימני שאלה באשר לצורך בחקיקה כה פוגענית. במקרה של זוגות בינלאומיים, מובן כי החלת סנקציה כה חמורה – בדמות איסור על הסדרת מעמד ודרישה לעזוב את ישראל למשך שנים – אינה פוגעת רק במבקש הזר, אלא גם בבן או בת זוג הישראלי וילדיו הישראלים. הצעת החוק מתעלמת מהפגיעה הממשית באוכלוסיות קשורות אלה. בנוסף, דברי ההסבר נעדרים כל התייחסות לכך שהסעיף המוצע עומד בסתירה מובהקת לשורה של פסקי דין מחייבים של בית המשפט העליון, כפי שיפורט להלן.

האפשרות להסדרת מעמדם 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). עקרונות אלה יפים גם לגבי זוגות בהם הצד הזר שהה בישראל שלא כדין, וזאת עד שקיבל מעמד מכוח זוגיותו הכנה עם ישראלי. בהקשר זה, בית המשפט העליון הכיר פעם אחר פעם בעליונותה של הזכות לחיי משפחה על פני הצורך במניעת הגירה בלתי חוקית, ופסק כי על מדינת ישראל לבחון בקשות להסדרת מעמד מכוח זוגיות גם אם הזר שוהה בישראל ללא-היתר, וזאת מבלי שהזר ידרש לצאת קודם לכן מהארץ (ראו לדוגמה בג"ץ 2355/98 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג' (2) 728, עע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, פ"ד סא (1) 211). ודוק, באותם מקרים בית המשפט בחן פרקטיקות מקלות יותר מזו המוצעת בהצעת החוק, ופסק כי דרישה גורפת ליציאת הזר מישראל עד בחינת הבקשה, גם אם לזמן קצר בלבד, מהווה פגיעה שאינה מידתית בזכותם של ישראלים לחיי משפחה.

עמדתו החד משמעית של בית המשפט העליון, או ניתוחים משפטיים ברומו של עולם אינם נדרשים כלל על מנת להבין את חומרת העוול המוצע. במדינת ישראל חיים כבר כיום, וימשיכו להתקיים גם בעתיד, תאים משפחתיים מעורבים בהם אחד מבני הזוג הוא שוהה בלתי חוקי. די בשכל ישר ובמצפון אנושי כדי להבין שדבר חקיקה המכשיר קריעת משפחות, ניתוק בן זוג מאהובו, הפרדת הורים מילדיהם, כתנאי להסדרת מעמד – מנוגד לכל אמת מידה מוסרית בסיסית. כך כלפי כל אדם באשר הוא, ובטח כלפי אזרחים במשטר דמוקרטי החרד לזכויות האזרח. במקום להתייחס לערכים של קדושת המשפחה וחירותו של אדם לבחור את בן זוגו כאל מטר, מבקשת הממשלה להשתמש בערכים אלו כאמצעי ציני למניעת הגירה. "תמריץ", בלשון בדברי ההסבר. האם אין גבול לציניות?



ביטול זכות הגישה לערכאות מתוך ישראל של זרים שכניסתם סורבה אינו מידתי

סעיף 10 המוצע קובע כי אזרח זר שסורבה כניסתו לישראל יהיה מנוע מלהשיג על החלטה בעודו בישראל. הסעיף המוצע מונע בפועל כל ביקורת שיפוטית על החלטות מנהל ביקורת הגבולות וקובע מבעוד מועד שכל החלטת סירוב כניסה וגירוש תצא אל הפועל, לרבות במקרים של זכאי שבות, מבקרים שלהם מזמין ישראלי, או מבקרים עם קשרי משפחה לאזרחים ישראלים.

גם סעיף קטן (ו), המתיר לכאורה את הגשת וניהול הערר בעוד המסורב שוהה בחו"ל, אינו עומד במבחן המציאות. ראשית, ניהול הליך משפטי מחוץ לישראל כרוך בקשיים בירוקרטיים משמעותיים, באופן שפוגע בפני עצמו בזכות הגישה לערכאות ובנגישות ההליך המשפטי. שנית, יש לעמוד על הפער שבין הצעת החוק לבין עמדת המדינה בפועל בהליכים משפטיים בנושא סירובי כניסה: מחד גיסא, המדינה מבקשת למנוע הגשת ערר בעוד המסורב שוהה בישראל. ומאידך גיסא, ניסיון העבר מלמד שבאותם מקרים בהם העורר אכן יצא מישראל וביקש לנהל את ההליך ממקום מושבו בחו"ל, טוענת המדינה באופן שיטתי כי הערר הפך "תיאורטי" ויש למחוק אותו על הסף (ראו לדוגמה עמ"נ (מינהליים ת"א) 58470-09-19 **יוסרי נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (נבו 19.2.2020)). התוצאה היא מבוי סתום – במסגרתו נשללת בפועל זכות הגישה לערכאות.

בנוסף, טענת המדינה בדברי ההסבר לפיה "יישום התיקון יאפשר למסורב אשר יצא מישראל, להגיש לאחר צאתו בקשה מסודרת לבחון את כניסתו לישראל" מטעה וחסרת בסיס, שכן התיקון המוצע כלל לא מתייחס לאפשרות של מסורב כניסה לפנות בבקשה לבחינת כניסתו מחו"ל. דברי ההסבר גם מתעלמים לחלוטין מהדין הקיים, לפיו "זר שכניסתו סורבה במעבר גבול בינלאומי יוכל לשוב ולהיכנס לארץ רק לאחר חמש שנים מיום סירובו. ככל שברצונו להיכנס לישראל במועד מוקדם יותר, מחוייבת הזמנתו ע"י גורם מזמין בישראל" (ס' ג.2 לנוהל נוהל מס' 5.4.0001 של רשות האוכלוסין וההגירה). לפי דברי ההסבר, יידרש מסורב הכניסה לפנות לקונסוליה הישראלית בחו"ל, כאשר בחינת בקשתו תיעשה מתוך נקודת מוצא של סירוב, ולא כבקשה ניטרלית. בהיעדר מזמין ישראלי, בקשתו תידחה על הסף – וזאת בניגוד למצג המוצג בדברי ההסבר. הנה כי כן, המדינה מבקשת להגביל את אפשרותו של זר שסורבה כניסתו להשיג על החלטת הסירוב **עצמה**, ולהותירו במעמד "מסורב" על כל המשתמע מכך, מבלי להציע שום מנגנון הולם להגשת בקשה לבחינת הכניסה לישראל מחו"ל.

יודגש, זכות הגישה לערכאות היא אבן יסוד בשיטה הדמוקרטית, המאפשרת פיקוח שיפוטי על פעולתה של הרשות המנהלית ובחינה האם החלטותיה התקבלו כדין – לרבות במקרים של חוסר סבירות, טעות או חריגה מסמכות. בהקשר של סירוב כניסה לישראל, מדובר בזכות חיונית לא רק עבור הזרים עצמם, אלא גם עבור אזרחים ותושבים ישראלים הנפגעים מההחלטות, ובייחוד כאשר מדובר בבני זוג, בני משפחה או קרובים אחרים של ישראלים שכניסתם סורבה. התניית הגישה לערכאות ביציאה של הזר מהארץ, ללא השארת פתח לשיקול דעת או חריגים, תגרום בהכרח לפגיעה בישראלים. חובה על המחוקק להבטיח מסלול השגה אפקטיבי, ולא תיאורטי בלבד, ולשמר את האפשרות לפנות לערכאות באופן דחוף גם מתוך ישראל במקרים המתאימים לכך.



התייחסות פרטנית לסעיפי החוק

סעיף 6א(א)(1) המוצע: יש להבהיר את המונחים "נכנס לישראל שלא כדין" ו"שהה בה שלא כדין" – לדוגמה, יש להבהיר האם שהייה בישראל עם אשרה שפג תוקפה במהלך ההמתנה להחלטת רשות האוכלוסין בבקשה להסדרת מעמד, תיחשב שהייה שלא כדין.

סעיף 6א(ג) המוצע: מן הראוי כי הסיפא של הסעיף תבוטל לאלתר וכי זוגיות כנה עם אזרח ישראלי (במסגרת נישואין או יחסי ידועים בציבור) תהווה חריג ראשון ומרכזי למדיניות המוצעת.

סעיף 6א(ד) המוצע: מן הראוי כי תקופת הצינון המקסימלית שתידרש במקרה של סירוב לבקשה לקבלת אשרה או רשיון ישיבה תיקבע במסגרת החוק.

סעיף 10(ד)-(ו) המוצע: מן הראוי כי זכות הגישה לערכאות בעוד המסורב נמצא בישראל תישמר, ולו עד להתקנת מנגנון אפקטיבי שיאפשר הגשת בקשות לבחינת הכניסה מחו"ל גם במקרים של סירוב קודם, ומנגנון השגה אפקטיבי על אותן בקשות. כמו כן, יש לכל הפחות להחריג מהתיקון קרובי משפחה של ישראלים שכניסתם לישראל סורבה.

סעיף סייג לתחולה המוצע: במידה והחוק יתקבל במתכונתו הנוכחית, יש להבטיח את אינטרס ההסתמכות לא רק של מבקשים שהגישו בקשה לפי סעיף 7 לחוק האזרחות (הנוגע לבקשות של זוגות נשואים הטרוסקסואליים בלבד), אלא גם של בני זוג של אזרחים ישראלים שהגישו בקשה להסדרת מעמד לפי חוק הכניסה לישראל, לרבות זוגות ידועים בציבור וזוגות בני אותו מין.

נציגי העמותה ישמחו להיפגש עם כל גורם העוסק בהליך החקיקה על מנת 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.