



20/10/2025

לכבוד

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), משרד המשפטים
עו"ד יהודה זמרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים
עו"ד דניאל סולמון, היועץ המשפטי, רשות האוכלוסין וההגירה

הנדון: תזכיר חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' ...) (סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי), התשפ"ה-2025 - הערות מטעם האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים (ע"ר)

האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים (ע"ר) היא עמותה שמטרתה סיוע, תמיכה וקידום זכויות של קהילת הזוגות הבינלאומיים בישראל – קרי, זוגות המורכבים מצד ישראלי וצד שאינו ישראלי ושאינו זכאי שבות. קהילת הזוגות הבינלאומיים בישראל היא הקהילה של מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי, אליה מתייחסת הצעת החוק במישרין.

מכוח שליחות זו וכגוף המייצג של זוגות בינלאומיים בישראל, זו אנו מבקשים להביע התנגדות עקרונית ונחרצת להצעת החוק שבנדון. עמדתה המרכזית של העמותה היא כי לא קיימת הצדקה עובדתית להענקת הסמכויות שבחוק, כפי שיוצג להלן. כמו כן, בנוסחו הנוכחי, החוק מעניק סמכויות אכיפה ומעקב פולשניות, תוך היעדר מגבלות מהותיות ופרוצדורליות על השימוש בהן, באופן הפוגע בזכויות יסוד כגון הזכות לכבוד, פרטיות, והזכות לחיי משפחה, של ישראלים וזרים כאחד, לרבות קטינים. כתוצאה מכך, מדובר בהרחבה בלתי מידתית של סמכויות הרשות, שמעוררת ספקות של ממש באשר לחוקתיותה.

פרק הזמן שניתן לשיתוף הציבור נוגד את עקרונות המשפט המנהלי

1. כטענה מקדמית יש לציין כי פרק הזמן שהועמד להערות הציבור – מיום 29.9.2025 ועד ליום 20.10.2025 – חופף ברובו לימי חגי תשרי, ובמסגרתו ישנם 10 ימי עבודה בלבד (כולל יום הפרסום עצמו), כאשר רבים מהם חלו במהלך חול המועד סוכות. הגם שמבחינה טכנית התזכיר הופץ למשך 21 ימים כנדרש, הרי שהמועד שבו הופץ בלוח השנה העברי מקשה באופן ממשי על בחינה לעומק של הצעת החוק והעברת הערות על ידי הציבור. הדבר עומד בניגוד לעמדה בבג"ץ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (נבו 12.3.2010) שם נקבע כי **"הפנייה לציבור אמורה לאפשר בחינה ממשית של ההצעה, תוך מתן הזדמנות אמיתית לגבש עמדות לגביה"**, וכי פרק הזמן המוגדר של 21 אינו קשיח, אלא יש להתאימו לנסיבות התזכיר, מורכבותו ואילוצים אחרים.

2. מתן פרק זמן קצר ולא אפקטיבי לשיתוף הציבור מהווה פגם מהותי בהליך החקיקה, בייחוד כאשר עומדת על הפרק הצעת חוק שאין דחיפות בקידומה, עם השלכות מרחיקות לכת על זכויותיהם הרגישות והמוגנות ביותר של עשרות אלפי אזרחים ישראלים ובני משפחותיהם. פרסום תזכיר החוק במועד זה מעלה תהיות משמעותיות בנוגע למוטיבציה של יוזמי הצעת החוק.

החוק המוצע



3. החוק המוצע מבקש להרחיב באופן משמעותי את סמכויות רשות האוכלוסין בבחינת בקשות לאיחוד משפחות, מעבר לכלים הקיימים כיום. על פי ההצעה, יוענקו לפקחי הרשות סמכויות חדשות הכוללות: דרישה להצגת תעודה מזהה מכל אדם הנוגע בדבר; אפשרות לבקש צו מבית משפט לכניסה למקום מגורים; ביצוע מעקבים במרחב הציבורי סביב מקום מגוריהם או עבודתם של בני הזוג; הרחבת המעקבים נוספים במרחב הציבורי בכפוף לצו שיפוטי; וכן סמכות לדרוש מכל גורם כל מסמך, או ידיעה לרבות תכנים מתוך מכשירי טלפון ניידים ומחשבים. כמו כן, בדברי ההסבר הובהר כי סירוב לשיתוף פעולה מלא עם סמכויות הפקחים "יילקח בחשבון" ו"עלול להביא לדחיית הבקשה".

4. הצעת החוק מעוררת קשיים משפטיים חמורים בשל העדר תשתית עובדתית המצדיקה מתן סמכויות מרחיקות לכן כמעין אלו שהיא מבקשת ליתן; בשל אופי והיקף הפגיעה שתיגרם לזכויות חוקתיות מכוח הפעלת הסמכויות האמורות; ונוכח היעדר מגבלות מהותיות ופרוצדורליות על השימוש בסמכויות הפולשניות המוקנות בה. נוסח הצעת החוק אינו מתנה את הפעלת האמצעים הללו בקיומו של חשד ממשי לקשר פיקטיבי, ובכך יוצר חזקה הפוכה שלפיה כל קשר זוגי נחשב חשוד עד שיוכח אחרת. יתרה מזאת, ההצעה אינה כוללת מנגנוני פיקוח, בקרה או תיעוד שיבטיחו שימוש מידתי והולם באמצעים המוצעים. יובהר, הסמכויות המוצעות (חדירה לטלפונים ומחשבים, כניסה לבית מגורים, מעקבים במרחב הציבורי) הן במהותן **כלים פליליים מובהקים** שמקובל להפעילם רק כאשר קיים חשד לעבירה פלילית, כחלק מההליך הפלילי וסמכויות האכיפה הפלילית, ותחת ההגנות הסטטוטוריות הענפות של ההליך הפלילי.

5. במסגרת מסמך הערות זה נפתח בהצגת המצב העובדתי ופרקטיקות ההליך המדורג, תחום מומחיותה ולב ליבה של עבודת העמותה, אשר לטעמנו מצביעים באופן חד משמעי על היעדר הצדקה לקידום הצעת החוק. לאחר מכן נבהיר מדוע הסקירה המשווה שערכה רשות האוכלוסין בדוח הרגולציה דווקא מלמדת כי ההצעה חריגה גם במבט בינלאומי. לבסוף, נעמוד על הפגיעה החמורה בזכויות חוקתיות מוגנות, ועל הקשיים החוקתיים המשמעותיים הכרוכים בקידום ההצעה.

היעדר תשתית עובדתית המצדיקה מתן הסמכויות המוקנות בה"ח – שכיחות התופעה

6. ההצדקה העיקרית להצעת החוק, כפי שעולה מדוח גיבוש הרגולציה שצורף לתזכיר, היא כי קשיים באימות כנות הקשר מעוררים חשש למתן מעמד למי שאינם זכאים לכך. עם זאת, מהנתונים שהוצגו בדוח לא ניתן ללמוד כלל ועיקר כי ישנה תופעה רווחת של קניית מעמד במרמה. כך, על פי הנתונים שהוצגו, אפילו בשנה בה הוצג הנתון המשמעותי ביותר (2018) עולה כי היחידה לאימות כנות הקשר טענה לקשר פיקטיבי ב-104 מקרים בלבד, זאת מתוך 6,289 בקשות שהוגשו באותה



השנה¹. כלומר, 1.6% מהבקשות בלבד. בבחינת ממוצע כלל השנים שהוצגו (2018-2022) עולה כי היחידה טענה לקשר פיקטיבי ב-361 מקרים בלבד, המהווים 1.2% בלבד מכלל הבקשות להסדרת מעמד שהוגשו באותן שנים. כמו כן, בקשה לחופש מידע שהגישה העמותה בשנת 2022 חשפה כי נכון ליום 30.4.2022 התנהלו ברשות האוכלוסין כ-39,000 הליכים פעילים להסדרת מעמד מכוח זוגיות. מכיוון שההליך דורש הוכחת זוגיות באופן שנתי לכל הפחות, הרי שכלל התיקים הפעילים היו כפופים לבחינה במהלך אותה השנה. מכאן, שמתוך כ-39,000 תיקים פעילים בשנת 2022, רשות האוכלוסין מצאה רק 47 תיקים בהם היחידה טענה לקשר פיקטיבי. **כלומר, 0.12% מהתיקים הפעילים בלבד!**

7. הדוח מתעלם לחלוטין מהיקף הבקשות הנבדקות בכל שנה – הן בקשות חדשות והן בקשות להארכה – שמספרן מגיע לעשרות אלפים, ומהיחס **הזעום** של קשרים שנמצאו פיקטיביים מתוכן. משכך, הרשות לא מצליחה להוכיח שמדובר בתופעה שכיחה, ודאי שלא כזו שניתן היה לטעון שיש למגרה במחירים כבדים לזכויות ואינטרסים מוגנים. **ההפך הוא הנכון, מהתבוננות בנתונים עולה כי מדובר בתופעה שולית וזניחה**, שכלל אינה מצדיקה מתן סמכויות אכיפה דרקוניות ופוגעניות כמבוקש בהצעת החוק.

8. העובדה שתופעת הקשרים הפיקטיביים כאמצעי לקבלת מעמד בישראל במרמה היא כה שולית אינה מפתיעה ואינה מקרית. **זו תוצאה של מדיניות הגירה מחמירה, תובענית ופוגענית כלפי בני זוג זרים של ישראלים, שמטרתה להרתיע ולהרחיק זוגות בינלאומיים מלנסות ולהסדיר את מעמד בן הזוג הזר בישראל**. פעמים רבות ההליך נפתח בהמתנה ממושכת, שלעיתים נמשכת שנה ויותר, לאישור כניסתו של בן הזוג הזר לישראל, ולאחר מכן לקבלת אישור עבודה כמעמד ראשוני ודל זכויות. הזוגות האמיצים שצולחים את השלב הראשוני מוכפפים, מכוח ההליך המדורג, במשך שנים, לראיונות חודרניים בנוגע לחיי היומיום הזוגיים שלהם, הכוללים גם שאלות אינטימיות והתחקות אחר "נקודות רגישות" בקשר הזוגי. ההליך דורש חשיפה של נבכי הזוגיות גם באמצעות הגשת תדפיסי התכתבויות ושיחות, תמונות מהאלבום המשפחתי, ונבירה בתדפיסי חשבון בנק וכרטיסי אשראי. הזוגות שעוברים את ההליך המדורג נדרשים לעמוד בכל דרישה וגחמה של הפקיד המטפל בתיק, שרשאי, על פי הנוהל, לדרוש כל מסמך שהוא רואה לנכון בכל רגע וללא הגבלה – גם אם המסמך לא קיים או שלא ניתן להשיגו. מבחינה טכנית, ההליך מצריך מרדף בירוקרטי בלתי-נגמר אחר ניירת וטפסים, הגשה של מאות עמודי תוכן בכל שנה מחדש, יוצר תלות של הזוגות בצדדים שלישיים – בני משפחה, חברים ובעלי הדירה שבה הם מתגוררים, ולעיתים אף דורש גיוס משאבים כספיים ניכרים לשם הפקדת ערבויות בסכומים של עשרות אלפי שקלים. **ההליך המדורג נתפס כמקור ללחץ, לחרדה ותסכול בקרב מרבית הזוגות הבינלאומיים**, ואין ספק כי כבר במתכונתו הנוכחית הוא פוגע בבריאותם הנפשית של הזוגות והמשפחות הכפופים לו, לרבות

¹ על פי דוח סיכום פעילות 2018, רשות האוכלוסין וההגירה. יש לציין כי בקובץ RIA הנתונים לעניין מספר הבקשות שהוגשו להסדרת מעמד מופיע בחסר, באופן שאינו תואם ברובו את הנתונים בדוחות סיכום הפעילות. כמו כן הנתונים מופיעים באופן סותר בחלקים שונים של הדוח עצמו.



המעגלים השניים – כפי שתעיד הח"מ בעצמה וכפי שעולה ממאות עדויות המגיעות לפתחה של העמותה באופן שוטף.

9. נוכח כל האמור לעיל, העובדה שרשות האוכלוסין מציגה את תופעת קניית המעמד במרמה כתופעה רחבת היקף, המצדיקה מתן סמכויות מרחיקות לכת לרשות לשם התמודדות עמה, אינה עומדת במבחן המציאות. **ההליך המדורג, כבר היום, בנוי באופן ההופך את הפרקטיקה של קבלת מעמד במרמה לבלתי כדאית וכמעט בלתי אפשרית.**

היעדר תשתית עובדתית המצדיקה מתן סמכויות המוקנות בה"ח – זמני טיפול חריגים ועררים

10. הצדקה נוספת של רשות האוכלוסין המוצגת בהרחבה בדוח גיבוש הרגולציה היא כי "בני הזוג המבקשים עצמם עלולים להפגע כתוצאה מעיכוב ההליך בעיניים". במסמך הרגולציה, מציגה רשות האוכלוסין נתונים מדאיגים לפיהם עמידה בלוח זמנים של "עד חמש שנים" היא רק עבור כמחצית מהתיקים הנסגרים בממוצע שנתי. הדוח חושף כי 36% מהתיקים נסגרים כעבור 6-10 שנים ו-8% מהתיקים כעבור 11-28 שנים. הרשות לא סיפקה נתונים בנוגע לבקשות להסדרת מעמד של זוגות ידועים בציבור או זוגות בהם הצד הישראלי הוא תושב קבע, הכפופים לסד זמנים אחר (ארוך יותר), אך ניתן להניח כי התמונה העובדתית בנוגע לשיהוי בטיפול בבקשות דומה, ואף חמורה יותר במקרים אלו.

11. ראשית, העמותה מברכת את הרשות על פרסום של נתונים חד משמעיים המצביעים על כך שהטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות להסדרת מעמד אינו עומד בסטדרנט סביר של שירות לאזרח, ועל הרצון לטפל בתופעה. העמותה מסכימה עם הטענה כי בני זוג הפונים בבקשה להסדרת מעמד מכוח זוגיות חווים לעיתים תכופות פגיעה קשה בזכויותיהם עקב עיכובים שיטתיים בטיפול בבקשותיהם וחוסר יעילות של ההליך להסדרת מעמד במתכונתו הנוכחית. העמותה מברכת כל יוזמה שתטפל במקור הבעיה הזו באופן כנה ואפקטיבי.

12. עם זאת, רשות האוכלוסין מציגה את הנתונים באופן שטחי, ומבלי שהוצג קשר סיבתי כלשהו היא מסכמת במשפט "נראה כי העדר ראיות ברורות לכנות קשר ומרכז חיים משותף בתהליך קבלת המעמד... הוא אחד מהגורמים להימשכות הטיפול בתיקים". הדבר מעלה תהיות רבות. בדוח לא נתנה התייחסות כלשהי לסיבות לעיכובים הארוכים בקבלת החלטה לסיום ההליך המדורג, ולא הוצגו נתונים המראים שהיעדר ראיות לכנות קשר ומרכז חיים הוא הגורם לעיכובים, אף לא בצורה מדגמית מינימלית של כמה עשרות מקרים. הרשות גם לא הציגה שפעילות יחידת אימות כנות הקשר תרמה למניעת עיכובים בשנות פעילותה, וזאת למרות שהנתונים בידה ואין ספק שהייתה יכולה להראות זאת, אם היה אמת בטענה.

13. למעשה, עניין התמשכות הטיפול בבקשות להסדרת מעמד הוא נושא כאוב שחוזר ועולה בשלל פסקי דין, דוחות, ודיונים פרלמנטריים לאורך שנים. כך, "טיפול ממושך בבקשות של בני הזוג הנשואים



לאזרחים ישראלים" ו"טיפול ממושך בבקשות של בני זוג ידועים בציבור ושל בני זוג מאותו מין", לצד "אי קביעת משכי זמן מרביים לטיפול בבקשות" נמצאו כליקויים עיקריים בדוח מבקר המדינה בנושא (ר' מבקר המדינה, הטיפול בסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים, דוח שנתי 67 (16.5.2017)). הניסיון המקצועי מלמד כי עיכובים רבים נובעים דווקא ממצוקת כוח אדם ברשות האוכלוסין, בה מודה הרשות מזה שנים (ר' דוח משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה - ניהול משאבי האנוש ברשות האוכלוסין וההגירה, התשע"ו-2016; דבריו של מר יואל ליפוביצקי בדיון מיום 26.6.23 בנושא סטטוס מתן אשרות, ועדת העלייה והקליטה של הכנסת). מצוקה זו גורמת פעמים רבות לזמני המתנה ארוכים ביותר לקביעת פגישות לטיפול בבקשות להסדרת מעמד, לפני שבני הזוג בכלל עמדו בפני בחינה כלשהי של כנות הקשר. בנוסף, מצוקת כוח האדם ברשות האוכלוסין גורמת לעיתים גם לביטול ודחיית פגישות, עקב הסתת כוח אדם לטיפול בנושאים אחרים (ראו לדוגמה "לא ראיתי את אשתי כבר חודשים": הנפגעים השקופים ממרתון הדרכונים", גלובס, 12.06.2023).

14. פניות לקבלת עזרה שמקבלת העמותה מזוגות העוברים את ההליך המדורג מלמדות על שלל סיבות שונות לעיכובים, שאינן קשורות כלל לקשיים בהוכחת כנות הקשר הזוגי. בראשן, עניינים הקשורים בהפרה של חובת ההגינות המנהלית כלפי המבקשים, כגון: גרירת רגליים מכוונת בטיפול בבקשות והתעלמות מפניות של המבקשים, מבלי שהוצגה סיבה לכך; (ר' לדוגמה עת"מ 21862-11-22 סג"ן נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה (נבו) 16.4.2023); חוסר היכרות של הפקידים עם הנהלים ו/או יישום שגוי שלהם (ר' לדוגמה ערר 5501/18 המוקד להגנת הפרט נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה (נבו) 21.10.2018); עמידה דווקנית על המצאת תעודות שלא קיימות או שלא ניתן להפיקן (ר' לדוגמה עמ"נ 22493-02-20 מסימי נ' רשות האוכלוסין וההגירה - משרד הפנים (נבו) 26.9.2021); דרישה להצגת מסמכים נוספים "במפתיע" ובשלב מתקדם, לאחר שכבר הוצגו כל המסמכים שנדרשו במקור (עמ"נ 26443-07-21 דהן נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים (נבו) 4.5.2022); ועוד. סיבות נוספות לעיכובים כוללות: עיכובים שמקורם בהליכים בלשכת הקשר נת"ב, למרות שסמכותה לעסוק בנושא לא הוסדרה (ר' לעיל דוח מבקר המדינה, עמ' 1056); הקפאת ההליך עקב החלטה לבחינת אזרחותו של אזרח ישראלי עולה (ר' סעיף ה.2. 3 ל"נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי"); הקפאת ההליך עקב הליך פלילי המתנהל נגד האזרח הישראלי (ר' ס' 2.3 ל"נוהל הערות גורמים בבקשות למעמד בישראל מכוח קשר זוגי עם ישראלי"), גם כאשר לא צפוי עונש מאסר בפועל; הקשחת הנהלים והוספת תנאים חדשים תוך כדי ההליך המדורג (ר' עמ"נ 37785-05-24 סער נ' רשות האוכלוסין וההגירה); עיכובים הקשורים בעגיונות של מי מהצדדים לקשר; קושי בהמצאת מסמכים במקרים של פליטות או היעדר אזרחות; דרישה לאימות מסמכים בשיטה שונה מזו המקובלת במדינה הזרה; סירוב לקבל מסמכים שתרגומם אומת בידי נוטריון ישראלי הדובר את השפה, בניגוד לאמור בסיפא ס' 15 לחוק הנוטריונים; ועוד.



15. סוגיות שונות אלה, שאינן קשורות בכנות הקשר בין בני הזוג מביאות בחלק מהמקרים גם להגשת עררים לבית הדין ועתירות לבית המשפט. טענת הרשות בדוח הרגולציה כי הפסקת פעילות היחידה דווקא היא שגרמה לעלייה בכמות העררים, בדומה לטענות אחרות בדוח, לא גובתה בנתונים כלשהם. הרשות מתעלמת, למשל, מכך שבשנת 2021 תוקנו תקנות הכניסה לישראל (סדרי דין ומנהל בבית הדין לעררים), באופן שאפשר לעורכי דין להגיש עררים באופן מקוון, ובשנת 2022 הורחבה האפשרות גם לבעלי דין המייצגים את עצמם (להרחבה ראו **בתי הדין לאוכלוסין והגירה – דו"ח תלת-שנתי 2022-2024**). תיקונים אלה שיפרו באופן משמעותי את הנגישות להליך המשפטי בבית הדין לעררים, ודי בהם כדי להסביר את העלייה בכמות העררים שהוגשו בענייני הסדרת מעמד מכוח זוגיות החל משנת 2022.

הסקירה המשווה מלמדת כי לסמכות המבוקשת אין אח ורע בעולם הדמוקרטי

16. במסגרת דוח גיבוש הרגולציה ערכה רשות האוכלוסין סקירה משווה של מדיניות ההגירה מכוח זוגיות במדינות נבחרות: ארצות הברית, קנדה, ואוסטרליה. סקירה זו מגלה כי לסמכויות האכיפה והפיקוח שמבקשת הרשות לעגן אין אח ורע בעולם הדמוקרטי.

17. ראשית, הרשות מודה כי במדינות הנבדקות – ארצות הברית, קנדה ואוסטרליה – האמצעים לבחינת כנות הקשר מסתכמים לרוב בכלים מנהליים כגון: הצגת מסמכים, ראיונות זוגיים או נפרדים, תשאול צדדים שלישיים ובחינה של מידע גלוי ברשתות החברתיות. כל אלה, ועוד, הן סמכויות הקיימות כבר כיום בידי רשות האוכלוסין בישראל. ביקורי בית התגלו כפרקטיקה שאינה נפוצה, והיקף סמכויות החיפוש לא הוברר כלל. לבסוף, הסקירה המשווה מלמדת כי באף אחת ממדינות אלו אין סמכות לחקירה סמויה, ואילו האפשרות לחדור ולהעתיק תוכן מתוך מכשירי טלפון ניידים או מחשבים של זוגות ושל צדדים שלישיים כלל לא נבחנה בסקירה, ודי לחכימא ברמיזא.

18. הרשות מוסיפה ומצביעה על המודל הבריטי כעל דוגמה למדינה שבה מדיניות ההגירה מחמירה, ומבקשת לאמץ ממנו סמכויות לאיסוף "ידיעות מודיעיניות", חקירות וביקורי בית. עם זאת, מעמוד ההנחיות של ממשלת בריטניה בעניין חקירות נישואי דמה אליו הפנתה הרשות עולה כי האמצעים העיקריים לקיום חקירה הם ראיונות, שיתוף מידע בין רשויות וגורמי מנהל, וביקורי בית שנקבעו מראש (ללא כניסה אליו). על פניו, לא נראה שהמודל הבריטי כולל סמכות להתחקות במרחב הציבורי, חקירה סמויה, ביקורי פתע בכתובת המגורים (אלא במקרים חריגים) או חדירה לטלפון נייד או מחשב, ובטח שלא חיוב של צדדים שלישיים באספקת מידע על הזוג הנבחן.

19. זאת ועוד – ההשוואה לבריטניה מנותקת מהקשר. בניגוד לישראל, שבה נדרשים זוגות בינלאומיים לעבור הליך תובעני, רווי דרישות בירוקרטיות והמתנה, הכולל ראיונות תקופתיים, בדיקות חוזרות וחדוש אשרות מדי שנה, בבריטניה הליך קבלת מעמד לבני זוג של אזרחים הוא מהיר, דיגיטלי ופשוט באופן יחסי: החלטה בבקשה למתן מעמד ניתנת בדרך כלל תוך 60-90 ימים. האשרה



הראשונית ניתנת מיד לתקופה מלאה של שנתיים ותשעה חודשים, בכפוף להגשת מסמכים מקוונת וללא ריאיון כלל בהליך הסטנדרטי. המעמד כולל גישה לזכויות סוציאליות ומספר מזהה מקומי, וניתן לחידוש לתקופה של שנתיים וחצי נוספות. לאחר 5 שנים באשרה זו, ניתן לקבל רישיון קבע, ולאחריו אזרחות. עובדה זו מבהירה את ההבדל המהותי בין המדינות. במקרה הישראלי, שבו ההליך מבוסס על חשדנות, פיקוח צמוד והיעדר אמון בזוגות, הרחבת סמכויות חקירה חודרניות אינה "איזון", אלא החרפה של הפגיעה בזכויות הקיימת ממילא.

פגיעה חמורה בזכויות חוקתיות ואינטרסים מוגנים

20. כפי שצויין בפתיח, הצעת החוק מבקשת להקנות לרשות סמכויות נרחבות וחריגות לבחינת ואימות בקשות להסדרת מעמד. סמכויות אלו, שרובן מוכרות מהליכי אכיפה פליליים ובטחוניים, עומדות בסתירה לזכויות יסוד, ובפרט בזכות לפרטיות ולצנעת הפרט, המוגנות בסעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק הגנת הפרטיות (תשמ"א-1981). נסביר בקצרה כיצד הצעת החוק פוגעת **בזכות לפרטיות:**

א. **הצגת תעודה מזהה** – החוק מסמיך את פקחי הרשות לדרוש הזדהות מכל אדם "הנוגע לבקשה". פרט לפגיעה בפרטיות עקב דרישת ההזדהות, החוק מחיל על הזוגות (ועל מעגלים רבים נוספים, ללא הגבלה ברורה) מערכת אכיפה מקבילה מזו החלה על שאר אזרחי ישראל (אשר מחויבים להזדהות רק בפני גורמי ביטחון או בכירים), כפי שיפורט בהמשך.

ב. **דרישת מידע מכל אדם, לרבות תכנים מתוך טלפון נייד או מחשב** – המחוקק בדברי ההסבר מדייק באומרו לגבי טלפונים ניידים כי "המכשיר אוגר נתונים רבים ושומרים בו תמונות אישיות, סרטונים, מועדי פגישות, מסמכים, התכתבויות אישיות וכיו"ב. מדובר במידע רב". אכן, הטלפון הנייד משקף את חייו של האדם כמעט בכל פרט. המכשיר מכיל מידע על אמונות דתיות, השקפות פוליטיות, מצב רפואי וכלכלי, העדפות מיניות, קשרים חברתיים ואורחות חיים. בית המשפט העליון הדגיש מספר פעמים את עושר המידע שבמכשיר הנייד (ר' לדוגמה דנ"פ 1062/21 **אוריך נ' מדינת ישראל** (נבו, 11.1.2022), וע"פ 8627/14 **נתן דבראש דביר נ' מדינת ישראל** (נבו, 14.7.2015)). משכך, הסמכות המוצעת לגישה למכשירים אלו פוגעת באופן חמור בזכות לפרטיות, ופגיעה זו חמורה במיוחד נוכח הדרישה לחשיפת מידע מכל אדם "הנוגע בדבר". גם אם מדובר רק בדרישה להציג ראיות על צג המכשיר, הרי שהחוק לא מגביל את סוגי המידע (תמונות, הקלטות, הודעות, סרטונים) שבסמכות הפקח לדרוש ואת היקפו. מדובר ביכולת חדירה כמעט בלתי מוגבלת ל"קודש הקודשים" של מידע אישי ופרטי.

ג. **כניסה לבית המגורים** – בית המגורים הוא המרחב הפרטי החשוב ביותר של האדם. הבית חושף היבטים רגישים מאוד של הפרט – אמונות דתיות, דעות פוליטיות, מצב בריאותי ונפשי, עניינים שקשורים ביחסי מין – ולכן חדירה אליו היא פגיעה חמורה בפרטיות. הצעת החוק מבקשת לאפשר לרשות האוכלוסין לפנות לבית המשפט בבקשה לצו המתיר לו להכנס למקום



מגורים. מכאן עולה כי מדובר גם על כניסה בכוח ולא רק בהסכמה, בדומה להליכים פליליים. מדובר על פגיעה חריפה ותקדימית בזכות לפרטיות, כלפי אזרחים שאינם חשודים באף עבירה פלילית.

ד. **התחקות במרחב הציבורי** – הצעת החוק מתירה לפקחים להתחקות אחר המבקשים בסביבת מקום מגוריהם ומקום עבודתם, ללא צורך בצו, וכן במקומות נוספים בכפוף לצו בית משפט. מעקב כזה פוגע בחירות, בכבוד ובפרטיות, יוצר תחושת חשיפה מתמדת ומגביל את חופש התנועה וההתנהלות התקינה של הפרט. אין התייחסות למקומות מוגנים, כמו מוסדות רפואיים או טיפוליים, ואף אין התייחסות לפגיעה בקטינים שנלווים למבקשים, שיוכפפו גם הם למעקב.

21. בנוסף לכך, הרשות התעלמה לחלוטין מהפגיעה הפוטנציאלית **בזכות לחיי משפחה**, שגם היא הוכרה בפסיקה כזכות יסוד הנגזרת מחוק היסוד (ראו בין היתר ע"א 7155/96 **פלוגי 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**). הרחבת סמכויות האכיפה והמעקב כרוכה בהכפפת משפחות, לרבות קטינים, לריגול, חדירה לבית המשפחה ולחייהם האינטימיים, ולחשש מוגבר מגירוש, אם הם או צד שלישי יסרב לשתף פעולה עם פעולות המעקב, כך על פי דברי ההסבר להצעת החוק.

22. מעבר לפגיעה העקרונית, הצעת החוק צפויה להשפיע באופן עמוק על אורחות חייהם של בני הזוג. מתוך חשש שהרשויות יראו בהתנהלותם "חריגה" או "חשודה", הם עלולים להימנע מבחירות חופשיות בנוגע לאופן ניהול משק הבית, צורת חייהם, ואף החלטות מהותיות בנוגע לגידול וחינוך ילדיהם. **החיים תחת איום המעקב – והידיעה כי כל פרט בהתנהגותם עשוי להתפרש כהוכחה לחוסר כנות הקשר – יערערו את תחושת הביטחון והאינטימיות שהיא ליבת הזכות לחיי משפחה**. יתר על כן, ההסתמכות המובנית בהצעה על צדדים שלישיים, כגון מעסיקים, שכנים או מכרים, תהפוך את הזכות לחיי משפחה של אותם זוגות לתלויה בעדותם של אחרים, מה שעלול לחשוף אותם למניפולציות, התנכלות או שיקולים זרים של הסביבה. מדובר במערכת חדשה, שבה הזוגיות עצמה אינה עוד עניין פרטי, אלא נבחנת בעיני הציבור והרשות גם יחד, ולא לתקופה קצרה אלא לאורך שנים.

23. בנוסף לפגיעה החמורה בזכות לפרטיות ולחיי משפחה, הצעת החוק מלווה גם בפגיעה **בזכות לשוויון בפני החוק**. היא מחילה **משטר חוקי שונה על אזרחים ובני משפחותיהם, גם מחוץ לתוואי ותנאי ההליך המדורג, אך ורק משום שהגישו בקשה להסדרת מעמד**. כך לדוגמה, מכוח ההצעה, החובה להזדהות מורחבת כלפיהם גם בפני פקחי רשות האוכלוסין – בניגוד לחובה החלה על כלל הציבור לפי חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982. בנוסף, ההצעה מחייבת את המבקשים לעדכן את רשות האוכלוסין על שינוי כתובת מגורים בתוך שבעה ימים לכל היותר, בשונה מהדרישה



החלה על כלל אזרחי ישראל לפי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, המחייבת הודעה על שינוי מען בתוך שלושים ימים (חובה, שיש לציין, אינה נאכפת בפועל).

24. יובהר, ההגנה על זכויות יסוד כמו הזכות לפרטיות, חיי משפחה ושוויון, חלה לא רק על אזרחים ישראלים אלא גם על תושבי ישראל הזרים, ואל לא למחוקק להתייחס אליה בקלות ראש שעה שמדובר באזרחים זרים. לעניין זה יפים דבריו של השופט שמגר בדנ"פ 2316/95 **עימאד גנימאת נ' מדינת ישראל**, מט(4) 589 (1995): **"הקניית זכויות מכוח חוק היסוד דינה שתחול על הכול, האזרח והגר, התושב והמבקר, הנאשם והקורבן"**.

הפגיעה הצפויה באזרחים ובני משפחותיהם אינה מידתית

25. מדוח גיבוש הרגולציה שצורף לתזכיר עולה כי הפגיעה בזכויות היסוד של הזוגות, המשפחות והמעגלים הנוספים שיוכפפו למדינות הזו, לא נבחנה כלל. ההתייחסות לפגיעה בפרטיות, לדוגמה, הסתכמה במשפט **"תועלות אלו למשק ולשמירת מדיניות ההגירה הישראלית, גוברות בהרבה על הפגיעה באינטרס המוגן של השמירה על פרטיותם של בני הזוג הנמצאים בהליך המדורג"**. באופן מטריד למדי, נראה **שהרשות מקלה ראש בחשיבותה של הזכות לפרטיות וצנעת הפרט**, זכות יסוד ראשונה מהמעלה, זכות חוקתית שהפגיעה בה מחייבת עמידה במבחני פסקת ההגבלה (ס' 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו).

26. עמדתנו היא כי הצעת החוק לא עומדת במבחני פסקת ההגבלה ובפרט במבחן המידתיות, נוכח היקף הסמכויות המבוקשות והיעדר תנאים מגבילים על השימוש בהן. למרות שמבחינה טכנית ריגול אחרי זוגות ומשפחות יכול לחשוף קשרים פיקטיביים, עמדתנו היא כי מדובר בפיתרון קיצוני, בבחינת **"ירי תותחים על זבובים"**. הכפפה של עשרות אלפי בני אדם לאיום המעקב, ומעקב בפועל אחרי רבים, הוא לא פיתרון רציונאלי לתופעה זניחה בהיקפה.

27. טענת הרשות כי הענקת סמכויות האכיפה תשפר את השירות לאזרח בהליכי הסדרת מעמד, תפחית את הנטל הבירוקרטי והמשפטי על הצדדים, תקצר את זמני ההמתנה ותמנע עלויות גבוהות למשק, אינה מגובה בעובדות. למעשה, הרשות מתעלמת מהעלויות המשפטיות והבירוקרטיות הצפויות כתוצאה מהוספת שלבים ובחינות נוספות להליך המדורג, אשר **בהכרח יהפכו כר פורה למחלוקות משפטיות חדשות בין הזוגות המבקשים לבין הרשות**, ויובילו לעלייה בכמות ההליכים המשפטיים. הטיות ואי הבנות שיתגלעו במהלך הליכי הפיקוח (לדוגמה, אם פקח יבחין בזוג בעת ריב רגעי ויפרש זאת בטעות כראיה לחוסר כנות הקשר) עלולות להפוך למקור לסכסוכים משפטיים מורכבים, שכיום אינם קיימים. גם במקרים שבהם לא תתגלע מחלוקת משפטית, הוספת מנגנון בדיקה נוסף להליך המדורג תביא בהכרח לעיכובים ולזמני המתנה ממושכים יותר, בהינתן שמשאבי המעקב והאכיפה של הרשות מוגבלים. מדובר במצב מדאיג במיוחד, שכן כל עיכוב במתן או בהארכת מעמדו של בן הזוג הזר מלווה בהשלכות רוחביות בעלות משמעות כלכלית ממשית לתא המשפחתי - לרבות זכאות לזכויות סוציאליות, גישה לביטוח בריאות, היכולת לעבוד ולהתפרנס, ועוד.



28. באופן בלתי מפתיע, הצעת החוק ודברי ההסבר לה אינם כוללים כל מנגנון שלפיו זוגות שמאמצי הפיקוח יוכיחו כי זוגיותם כנה, ייהנו מהליך מקוצר או מבדיקות מקלות – צעד שהיה עשוי לתרום לייעול ההליך. לפיכך, הוספת שלבי בדיקה נוספים עלולה להביא לתוצאה ההפוכה מזו שטוענת לה הרשות – יצירת מחלוקות משפטיות חדשות, עיכוב בקבלת ההחלטות עד להשלמת עבודת יחידת הפיקוח, ובכך פגיעה ממשית בזכויותם של בני הזוג למעמד ובמימוש זכויותיהם הנלוות.

29. לעניין האמצעי שפגיעתו פחותה, מהפרק החמישי לדוח גיבוש הרגולציה עולה כי רשות האוכלוסין לא בחנה אף חלופה אפשרית לטיפול בבעיה שהוצגה על ידה, פרט להוספת הסמכויות המבוקשות בהצעת החוק. יש בכך הן קושי חוקתי, והן קושי מבחינה תקינות ההליך המנהלי ועקרונות האסדרה. תחת פרק "גיבוש וניתוח חלופות" רשות האוכלוסין העלתה על הכתב שתי חלופות בלבד, בחזקת "הכל או כלום": המשך המצב הקיים ללא שינוי ("חלופה 0"), או אסדרת סמכויות פקחי יחידת אימות הקשר והוספת סמכויות אכיפה מרחיקות לכת ("חלופה 1"). זאת, בניגוד להנחיות במדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה (גרסה 3, דצמבר 2023), הדורש תוצר של 3 חלופות מרכזיות לפחות, למעט במקרים חריגים.

30. מן הראוי היה שהרשות לכל הפחות תעלה ותשקול חלופות מובנות מאליהן, שפגיעתן בזכויות יסוד פחותה משמעותית, בייחוד לאור ביקורת חוזרת שנמתחת על אופן השימוש והסקת המסקנות מראיונות ותשאולים בהליך המדורג (ראו, לדוגמה, עמ"נ 9613-08-20 שילנסקי נ' רשות האוכלוסין וההגירה (נבו 13.4.2021)). חלופות שראוי היה לבחון הן: שיפור מערך התשאולים והראיונות (להרחבה ראו; הכשרת פקידים בטכניקות הערכה ופסיכולוגיה בסיסיות; הקמת ועדת בקרה המורכבת ממספר מומחים לבחינת מקרים מעוררי חשד; הגבלת השימוש בסמכויות מעקב למקרים בהם בית משפט מצא הצדקה לכך, וכו'. הרשות אף לא הגבילה בלשון ההצעה את הפעלת הסמכות למקרים בהם התעורר חשד אמיתי לנסיון מרמה, למרות שבדברי ההסבר להצעת החוק ציינה זאת במקומות מסוימים. בנוסף, במסגרת בחינת "חלופה 0", מן הראוי היה שהרשות תנמק מדוע הכלים העומדים לרשותה במצב הקיים אינם מספקים. בתוך כך, מן הראוי היה שהרשות תספק נתונים על תדירות השימוש במכשירי אימות "מסדר שני" כגון יצירת קשר עם הממליצים או חיפוש מידע ברשתות החברתיות – כלים העומדים לרשותה אך נראה כי אינה עושה בהם שימוש ממצה. נוכח כל האמור, הפגיעה הקשה בזכויות לא עומדת במבחן הנ"ל, שכן קיימות לה חלופות הולמות שפגיעתן פחותה.

31. בנוסף, הסמכויות המוענקות לרשות על פי הצעת החוק הן כלליות ובלתי תחומות. הסמכות כלליות כאמור, שעלולות להביא לפגיעה קשה בזכויות חוקתיות, דורשות לכל הפחות הסדרים ראשוניים מפורטים בחוק, הכוללים עילות סגורות, הגבלות זמן, תנאי סף, פיקוח פרלמנטרי ושיפוט, ומגבלות מהותיות. בהיעדרם, שיקול הדעת עלול להפוך לשרירותי ולפגוע באופן לא מידתי בזכויות ואינטרסים מוגנים.

32. לבסוף, לעניין מבחן המידתיות במובנו הצר – נדרש לבחון אם התועלת הצפויה מהחקיקה אכן מצדיקה את עוצמת הפגיעה בזכויות היסוד. כפי שהוסבר בהרחבה בפתח הדברים, הנתונים עצמם



מלמדים כי תופעת הקשרים הפיקטיביים היא תופעה זניחה ושולית מאלה, וניכר שרשות האוכלוסין מצליחה היטב למזער אותה באמצעים הקיימים. כמו כן, ממסמך גיבוש הרגולציה מתעורר ספק רב שרשות האוכלוסין שקלה בכובד ראש את עוצמת הפגיעה בזכויות האדם – בראשן הזכות לפרטיות וחיי משפחה – לעומת התועלת המוגבלת שתצמח מהחוק. "האיזון" שנעשה כאן מוטא באופן מובהק: הפגיעה בזכויות יסוד היא ממשית, עמוקה ומתמשכת, בעוד שהתועלת הציבורית זניחה. הרשות אף לא הציגה נתונים באשר לעלויות התפעוליות של הרחבת מערך האכיפה, הכשרת פקחים שיידרשו לחזור למרחבים פרטיים ולנהל אינטראקציות רגישות, או לעלות המשפטית של טיפול בעררים ועתירות הצפויות לנבוע מיישום הסמכויות. כאשר הפגיעה בזכויות אדם היא ודאית וכבירה, ואילו התועלת מצומצמת, אין כל איזון בין האמצעי למטרה.

33. בסיכומי של דבר, ניתוחה של רשות האוכלוסין את העלויות והתועלות של החלופות מבוסס על הנחות חלקיות ומתעלם מזכויות יסוד ומעלויות מערכתיות כבדות משקל. ההתעלמות משלל הפגיעות בזכויות חוקתיות ובאינטרסים מוגנים, לצד זניחות התופעה שהודגמה בחלק הראשון של המסמך, והיעדר הערכה אמיתית של עלויות האכיפה והמשפט, מעידים על קושי חוקתי משמעותי, ועל כי הצעת החוק לא יכולה לעבור.

סיכום והמלצות

34. כאמור לעיל, אנו סבורים כי הצעת החוק בנוסחה הנוכחי אינה מוצדקת, ופוגעת קשות בזכויות יסוד של אזרחי ישראל ובני זוגם באופן שאינו מידתי, וכי משכך יש:

א. להימנע מהמשך קידום הצעת החוק;

ב. לחלופין, לבחון מחדש את הגשמת המטרות באמצעים חלופיים שפגיעתם פחותה, לרבות שיפור הכלים הקיימים במסגרת ההליך המדורג;

ג. לחלופי חלופין, לצמצם ולהגביל באופן משמעותי את הסמכויות המוצעות בהצעת החוק ולהגבילן לעילות סגורות בלבד, שייקבעו בחוק במפורש, ותחולנה רק בהתקיים חשד מבוסס להונאה ובכפוף להחלטה מנומקת שתיהיה פתוחה לביקורת שיפוטית. לצד זאת, תידרש הקמת מנגנוני פיקוח ובקרה עצמאיים (כגון דיווח שנתי לכנסת או מבקר המדינה) לשימוש בסמכויות אלו.

35. נבקש כי תינתן לנציגי העמותה ההזדמנות להיפגש עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ולפרוס בפניהם ואת ההשלכות המעשיות של ההצעה על קהילת הזוגות הבינלאומיים, כפי שהיא מוכרת לנו "מהשטח". אנו סבורים כי שיח ישיר ופתוח יתרום להבנת הקשיים ויאפשר בחינה עניינית של הסוגיה.



בכבוד רב,

עו"ד ליאור ברס

יו"ר האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים.

העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד ערין ספדי עטיל, ראש אשכול ביטחון ואוכלוסין, משרד המשפטים
עו"ד נדב גולני, רפרנט אוכלוסין, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד יואל בריס, יו"ר רשות האסדרה
מר אריאל שלין, מנהל תחום בקרה, רשות האסדרה
מר בועז יוסף, מ"מ מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
ח"כ גלעד קריב, יו"ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת