

משרד הפנים -

רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול

הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי  
של בני משפחה זרים של ישראלים



# תקציר

## רקע כללי

הזכות לחיי משפחה, ובכלל זה הזכות להינשא, היא זכות יסוד. בהתבסס על זכות יסוד זו קבע בג"ץ בעניינה של עתירה משנת 1999 בנוגע למדיניות משרד הפנים בנושא (להלן - בג"ץ סטמקה) כי לכל ישראלי זכות להקנות לבן זוגו מעמד של קבע במדינה<sup>1</sup>. לצד הזכות של הפרט לחיי משפחה עומד האינטרס המשמעותי של מדינת ישראל להתמודד עם הגירה בלתי חוקית לתחומיה ולפעול נגד מי שמנצל את מגבלות מנגנוני האכיפה לשהייה או להמשך שהייה בלתי חוקית בישראל<sup>2</sup>.

רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) מטפלת בבקשות של אזרחי ישראל או של תושביה להעניק מעמד אזרחי לבני זוגם הזרים בשל איחוד משפחות, וזאת במסגרת הליך מדורג. לצורך כך היא בוחנת את כנות קשר הנישואין בין בני הזוג ובדקת אם בכוונת הזוג להשתקע בישראל ואם יש חשש שהקניית המעמד החוקי לבן הזוג יגרום לסיכון בריאות הציבור, ביטחון הציבור או ביטחון המדינה. מנכ"ל רשות האוכלוסין בתקופת הביקורת היה מר אמנון בן עמי, ובראש מינהל האוכלוסין ברשות, העוסק בביצוע התפקיד האמור, עמדו שני מנהלים: מנהל אגף בכיר לשכות, מר אבי לקח, ומנהל אגף מרשם ומעמד, מר עמוס ארבל.

מדי שנה מוגשות לרשות האוכלוסין כ-5,200 בקשות חדשות של ישראלים להעניק מעמד אזרחי לבני זוגם, ובסך הכול שוהים בישראל, נכון לאפריל 2016, יותר מ-33,000 זרים שמתבצע הליך מדורג לצורך הסדרת מעמדם. בשנים 2005-2014 הוגשו 21,988 בקשות לאיחוד משפחות של בני זוג נשואים ו-8,465 בקשות לאיחוד משפחות של בני זוג המקיימים יחדיו חיים משותפים אך אינם נשואים זה לזה (להלן-ידועים בציבור).

מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), מוסמך מנכ"ל רשות האוכלוסין להחליט במקרים חריגים להעניק מעמד אזרחי לזרים מטעמים הומניטריים. לצורך כך הוקמה מכוח חוק זה ועדה בין-משרדית אשר מייצעת למנכ"ל אם לאשר את הענקת המעמד במקרים כאלה (להלן - הוועדה ההומניטרית).

1 בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פס" 74 לפסק-דינו של השופט חשין, פ"ד נג(2) (1999) .  
2 שם, פס" 52 לפסק דינו של השופט חשין.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה של אזרחי ישראל ותושביה. בין הנושאים שנבדקו: הטיפול בבקשות למתן מעמד לבני זוג נשואים ולבני זוג שהם ידועים בציבור; איחוד משפחות של ישראלים עם תושבי אזור יהודה ושומרון; פעילות הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים; וכן הבקרה והפיקוח על ההליך המדורג. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין. פעולות השלמה בוצעו במשרד החוץ ובלשכת הקשר "נתיב" (להלן - נתיב).

הסוגיה העיקרית שנבדקה הייתה יעילות הטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות להעניק מעמד אזרחי לבני משפחה של ישראלים, ובכלל זה נבדק אם הרשות הפעילה את סמכויותיה באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה<sup>3</sup>. לצורך הבדיקה נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה גם עם אנשים ועם ארגונים שעוסקים בזכויות אדם.

## הליקויים העיקריים

### אי-קביעת משכי זמן מרביים לטיפול בבקשות

הרשות לא קבעה משכי זמן מרביים לחלק משלבי הטיפול בבקשות למתן מעמד אזרחי לבני זוג זרים של ישראלים.

### טיפול ממושך בבקשות של בני זוג הנשואים לאזרחים ישראלים

בחלק ניכר מהמקרים שלבי הטיפול השונים בבקשות להענקת מעמד אזרחי לבן זוג זר הנשוי לישראלי נמשכים זמן רב מהנדרש על פי נוהלי רשות האוכלוסין ולעתים כלל התהליך נמשך זמן בלתי סביר. לדוגמה, כ-70% מהבקשות לקבלת אשרת א/4<sup>5</sup> בשנים שנבדקו אושרו לאחר פרק זמן ארוך מהנדרש; ב-45% מהבקשות שהוגשו בשנים שנבדקו האריכה הרשות את תוקף אשרת א/5 לתקופה ארוכה מהנקבע בנוהל. עיכובים שמקורם בטיפול הרשות בבקשות פגעו בזכויות המבקשים, ובעיקר בזכות היסוד לחיי משפחה. רשות האוכלוסין טיפלה בבקשות אלה שלא בהתאם לחובתה לתת לציבור שירות ברמה גבוהה, במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה.

3 ראו לעניין זה חובתה של רשות מינהלית לנהוג כך, פרופ' י. זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב' (התשנ"ו), עמ' 674.

4 אשרה ורישיון לישיבת ארעי בישראל המקנה גם זכויות סוציאליות מסוימות.

## נתונים בדבר בקשות שאושרו

נמצא כי בסופו של דבר לא נענו יותר מ-40% מהבקשות לקבלת אזרחות או תושבות קבע (להלן - מעמד קבע) שהוגשו בשש לשכות השירות הגדולות מבחינת מספר הבקשות המטופלות<sup>5</sup> בשנים שנבדקו, וכי רק כ-2% מהבקשות האמורות לא נענו עקב החלטת הרשות שלא לאשרן, על כן לא ניתן לתלות את השיעור הקטן של מקבלי מעמד הקבע בסירוב לבקשה. הנתונים הממוחשבים של הרשות אינם מאפשרים לדעת מדוע שיעור כה גדול מהבקשות לא התקבל: האם בן הזוג הזר ויתר על בקשתו לקבל מעמד קבע, האם טיפול הרשות בבקשות מונע או מעכב בדרך כלשהי את הענקת המעמד, ושמה נתוני הרשות שגויים מן היסוד.

## טיפול ממושך בבקשות של בני זוג ידועים בציבור של אזרחים ישראלים ושל בני זוג מאותו מין

הטיפול בבקשות רבות להענקת מעמד אזרחי לבן זוג ידוע בציבור של ישראלי אורך זמן רב מהנדרש על פי נוהלי רשות האוכלוסין. לדוגמה, כרבע מהבקשות שנבדקו לקבלת אשרת ב/1<sup>6</sup> נענו בחיוב יותר מחצי שנה לאחר שהוגשו. אשר לבקשות שחל עיכוב גרידא בטיפול של הרשות בהן, העיכוב גרם לפגיעה בזכויות המבקשים, ואף לפגיעה בזכות היסוד לחיי משפחה.

טיפול של רשות האוכלוסין בכ-70% מהבקשות שטופלו לפי נוהל "הטיפול בהענקת מעמד לבני זוג של אזרחים ותושבי קבע ישראלים שאינם נשואים כולל בני זוג מאותו מין" בשנים שנבדקו נפסק עוד לפני ששקלה מתן מעמד של קבע לבן הזוג הזר. הנתונים הממוחשבים של הרשות אינם מאפשרים כאמור לדעת מדוע הופסק הטיפול בשיעור כה גדול של בקשות. האם משום שבן הזוג הזר ויתר על בקשתו לקבל מעמד קבע, האם טיפול הרשות מונע או מעכב בדרך כלשהי את הענקת המעמד, ושמה נתוני הרשות שגויים מן היסוד.

## היעדר טיפול בקשיים בבחינת כנות הקשר ומרכז החיים

ביוני 2015 העלה אגף מרשם ומעמד לפני מנכ"ל הרשות קשיים בנוגע לקבלת החלטות לגבי בקשות לאיחוד משפחות: זמינות נמוכה של יועצים משפטיים ללשכות; היעדר המיומנויות הנדרשות בתחום זה, לרבות בביצוע ריאיונות - בקרב חלק מהעובדים; מחסור בהנחיות ברורות לגבי הפרטים שיש לציין בסיכומי הבקשות. נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשנה לאחר שהעלה האגף לפני מנכ"ל

5 באר שבע, חולון, חיפה, ירושלים, פתח תקווה ותל אביב מרכז.  
6 אשרה ורישיון לישיבת ביקור בישראל על מנת לעבוד בה זמנית בשכר.

הרשות את הקשיים האמורים, הנהלת הרשות עדיין לא נתנה לאגף מענה תכליתי בנושא.

## דרישות להמצאת מסמכים

רשות האוכלוסין לא ריכזה את המידע בנוגע למסמכים הנדרשים מבני הזוג במסגרת ההליך המדורג שאין דרך להנפיקם. הרשות אף לא הביאה לידיעת הלשכות את דבר קיומם של אישורים חלופיים. בהיעדר מידע מרוכז ונגיש ללשכות, עלול להיפגע השירות שהן מעניקות למבקשים והדבר עלול לגרום לעיכוב הטיפול בבקשתם.

כ-40% מהלשכות של רשות האוכלוסין לא פעלו כנדרש בכל הנוגע לדרישת מסמכים מישראלים המבקשים להעניק מעמד אזרחי לבני זוגם. נמצא כי אף שהנהלים עודכנו באוקטובר 2014, חמש מהלשכות שנבדקו (תל אביב, רמלה, אילת, כפר סבא ורחובות) אינן משתמשות ברשימות המצורפות לנהלים אלא ברשימות פנימיות. כמה מהלשכות נהגו לבקש ממבקשי המעמד להמציא מסמכים שאינם נדרשים על פי נוהלי רשות האוכלוסין. הליקויים האמורים בהליכי הטיפול הכבידו על המבקשים, גרמו לכך שהם זומנו לפגישות נוספות ללא צורך, האריכו את התהליך ופגעו ביעילותו.

## בקשות של ישראלי ובן זוג יוצא סודן או אריתריאה

הנחיות של הרשות משנת 2015 בנוגע לטיפול בהליך מדורג בבקשות להקניית מעמד אזרחי של בני זוג של ישראלים שהם זרים מאריתריאה או סודן שרבים מהם, עונים להגדרת "מסתננים"<sup>7</sup>, לא עודכנו בנוהלי הרשות ולא פורסמו לציבור. הרשות אף לא עדכנה את בית הדין לעררים בדבר אותן הנחיות, אף שהדבר נדרש לו לשם הכרעה בעתירה שהגישו ישראלית ובן זוגה שלא הצליח להשיג מסמכים ממדינת מוצאו - סודן.

## טיפול בבקשות לאיחוד משפחות של אזרחי ישראלי ותושב אזור יהודה ושומרון

העומס בלשכת מזרח ירושלים גרם לשיהוי בטיפול בבקשות של ישראלים תושבי מזרח העיר להקניית מעמד אזרחי לבני זוגם, ובכך פגע במבקשים ובבני זוגם. יותר

משליש מבני הזוג של ישראלים שהגישו בקשות כאמור בשנת 2013 קיבלו היתרים ראשונים של מינהלת תיאום וקישור (להלן - מת"ק)<sup>8</sup> רק שנתיים או יותר לאחר שהוגשה הבקשה. כמו כן, במאי 2016 עדיין לא התקבלו החלטות בעניינן של כ-40% ממאות הבקשות שהוגשו בשנת 2014 ללשכת מזרח ירושלים. לעתים בתי משפט אף חייבו את הרשות בהוצאות בשל כך. אף שמנכ"ל הרשות, היה ער כבר משנת 2013 לעיכובים בקבלת החלטות בלשכת מזרח ירושלים, הנהלת הרשות לא העמידה לרשות הלשכה כלים לקיצור משך הטיפול בבקשות. השיהוי הניכר בטיפול בבקשות האלה עלול לפגוע בזכויות היסוד של בני הזוג לחיי משפחה.

### מעורבות גורמים חיצוניים בבדיקת בקשות על ידי "נתיב"

לשכת הקשר "נתיב" עוסקת בנושא כנות הקשר בין בני הזוג ובדיקות בדיעבד בדבר מעמדו של בן הזוג הישראלי שהגיש את הבקשה, בלא שהוסדרה סמכותה לעשות כן.

### אי-טיפול של הקונסוליות בבקשות

נמצא כי יש פער בין הוראות נוהל הרשות, בנושא הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי, המוצגות לציבור, לבין ההנחיות ששלח משרד החוץ לקונסוליות בכל הנוגע לזרים אשר מרכז חייו של בן זוגם הישראלי הוא בישראל. במקרים כאלה, הקונסוליות לא בודקות בקשות, לא מקבלות מסמכים ולא עורכות ריאיון.

### הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים

הוועדה ההומניטרית דנה בין השאר בבקשות לאיחוד משפחות בהליך המדורג. לדוגמה, אם פסק מלהתקיים הקשר הזוגי בין בן זוג זר לבין אזרח ישראלי, אם בשל רצון בני הזוג לסיים את הקשר ואם בשל פטירת בן הזוג הישראלי. רשות האוכלוסין לא קבעה את משכם המרבי של שניים משבעת שלבי הליך הטיפול בבקשות, אף שכבר בשנת 2013 הייתה ערה לצורך לקבוע זאת.

נמצא כי הוועדה ההומניטרית דנה בבקשות המוגשות לה יותר משנה לאחר שהוגשו הבקשות, והדבר גורם לשיהוי ניכר בטיפול בהן. האופן שבו מרכזת רשות האוכלוסין את המידע בדבר הבקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית אינו מאפשר

8 מינהלת תיאום וקישור היא נציגות של יחידת תיאום פעולות הממשלה בשטחים באזור יהודה ושומרון. ההיתר מקנה את אותן זכויות שמקנה היתר שהייה מסוג ב/1.

בחינה שיטתית של התהליך ואף אינו מאפשר התמודדות עם טענות ולפיהן הטיפול ממושך באופן בלתי סביר.

יודגש כי אם מתעכב הטיפול בבקשות שתכליתן הקניית מעמד אזרחי לצורך הענקת זכויות סוציאליות נוספות, עלול לחול עיכוב במועד תחילת מימוש זכויותיו של הפונה. נוסף על כך עיכוב הטיפול בבקשות מאריך את שהייתם בארץ של זרים שאין הצדקה עניינית להתיר להם להישאר בה, אשר בעקבות החלטת מנכ"ל הרשות מתבקשים לעזוב אותה.

## עררים על החלטות רשות האוכלוסין ותוצאותיהם

על פי ממצאי הביקורת, במחצית העררים אשר בשנת 2015 ביקשה הרשות למוחקם ולהעבירם שוב לבדיקתה, היא מצאה שיש מקום שעובדיה יבצעו בדיקות נוספות כיוון שהחלטותיה לא היו מבוססות דיין<sup>9</sup>. נתון זה מלמד על חולשה מקצועית וכשל של הרשות במקרים רבים לבסס כנדרש את החלטותיה על המידע הנאסף במהלך ההליך. לנוכח ממצא זה נדרשת בחינה יסודית של ההליך, בהתחשב בכך שמדובר בהליך ממושך וכן בהתחשב במידע הרב והרגיש שדורשת הרשות שיעמידו לרשותה לצורך קבלת החלטות.

## בקרה ופיקוח על ההליך המדורג

למטה רשות האוכלוסין ולמנהלי השכות אין כלי ניהולי בסיסי - מסד נתונים מלא ומהימן המאפשר בקרה על עבודת השכות כדי לוודא שהטיפול בבקשות יעיל ומתבצע כנדרש. עקב כך אי אפשר לדעת באיזו מידה כיבדה הרשות את זכויותיהם של המבקשים, ואם הייתה פגיעה בזכות כלשהי אי אפשר לברר אם היא מוצדקת ומחויבת המציאות. משמע גם שהטיפול במגשי בקשות במסגרת ההליך המדורג אינו שקוף. הדבר משקף כשל ניהולי יסודי.

## ההמלצות העיקריות

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לקבוע את משכו המרבי של כל אחד משלבי הטיפול בבקשות לקבלת אשרות וכן להטמיע את הכללים האלה בקרב עובדי הרשות ולוודא שהם מיושמים כנדרש.

9 בשנת 2015 הוגשו לערכאות שיפוטיות 620 עררים על החלטות רשות האוכלוסין בדבר בקשות לאיחוד משפחות, ולגבי 437 מהם ניתן פסק דין. נקבע כי 200 מהעררים יימחקו ורשות האוכלוסין תבחן שוב את הבקשות בעניינם.

על רשות האוכלוסין לפעול לצמצום העיכובים בשלבי הטיפול השונים בטיפול בבקשות להענקת מעמד אזרחי לבן זוג זר הנשוי לישראלי, כל אימת שמקור העיכוב אינו אופן התנהלות בני הזוג.

על הרשות לזום בהקדם בדיקה של בקשות הנמצאות בשלב הבחינות של מתן מעמד קבע, כדי לברר מדוע שיעור כה גדול מהמבקשים אינו מסיים את ההליך, וכן עליה להשלים בהקדם האפשרי את הטיפול בבקשות, על כל הפעולות הכרוכות בכך. על הרשות לוודא כי מסד נתונים שלפיו היא פועלת מקיף ומהימן.

על רשות האוכלוסין לפעול כנדרש לשיפור הליכי הבדיקה והבירור בעניין כנות הקשר בין שני בני הזוג וקביעת מרכז חייהם, ובכלל זה עליה להעמיד לרשות הלשכות והמטה של הרשות כלי עבודה שיסייעו להם לקבל החלטות ביעילות ובמהירות.

על הנהלת רשות האוכלוסין לגבש בדחיפות תכנית פעולה לטיפול בשהיוי בבקשות לאיחוד משפחות של ישראלים עם בני זוגם תושבי אזור יהודה ושומרון, וכן עליה לפעול בהקדם האפשרי ליישומה של תכנית זו.

על מינהל האוכלוסין לרכז מידע בדבר המסמכים הנדרשים מבני הזוג במסגרת ההליך המדורג, שאין דרך להנפיקם וכן בדבר האישורים החלופיים הקבילים ביחס לכל מדינה ולהנגיש את המידע הזה ללשכות השירות ולציבור. נוסף על כך, על לשכות האוכלוסין לפעול בהתאם לנוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי ולהפיץ בקרב מגישי הבקשות את רשימות המסמכים המלאות הנדרשות מהם על פי נוהלי הרשות.

על רשות האוכלוסין לפרסם בהקדם וללא דיחוי את הכללים הנוגעים ל"מסתננים", דהיינו זרים שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו, המגישים בקשה במסגרת ההליך המדורג כנדרש.

על היועץ המשפטי לממשלה לחוות דעתו בסוגיה האם הבירור הנוסף בדבר מעמדו בארץ של בן הזוג הישראלי במסגרת בקשתו להעניק מעמד לבן זוג, בירור המתבצע רק בענייניו של מי שעלה ממדינות חבר העמים או מזרח אירופה, עלול להיות בגדר אפליה פסולה. אם "נתיב" תמשיך לעסוק בנושא כנות הקשר והמידע הרגיש על הקשר הזוגי, אם לצורך בדיקה או לצורך גיבוש התרשמות כללית כאמור, על רשות האוכלוסין ומשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם לשכת היועץ המשפטי לממשלה, לבחון אם יש צורך בכך בעניינם של יוצאי חבר העמים, נוסף על בדיקתה של רשות האוכלוסין. אם נמצא שיש צורך בפעולותיה הנוספות של "נתיב", יש להבהיר את היקף סמכותה בכתב, כנדרש, ולפרסמה לציבור. אם "נתיב" לא תוסמך לפעול כך, יש להפסיק לאלתר את מעורבותה בנושא.

על רשות האוכלוסין ומשרד החוץ להפיץ בהקדם את הכללים המעודכנים בדבר הליך הגשת הבקשות ובחינתן. ראוי שההליך יהיה כרוך בטרחה המועטה ככל האפשר לבני הזוג בנסיבות העניין, ושהוא לא יקשה על רשות האוכלוסין לבדוק כדבעי את הבקשות כדי לגבש החלטה מיטבית בענייניו של כל מקרה.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין, בסיוע ראשי הגופים הממשלתיים שנציגיהם משתתפים בוועדה ההומניטרית<sup>10</sup>, לבצע שינוי יסודי בסדרי עבודתה של הוועדה, באופן שהטיפול בבקשות המוגשות לה יתייעל ויתקצר, ומשכו יהיה סביר. עליו גם להכין לאלתר מאגר מידע מלא, עדכני ומהימן ובו מרוכז כל המידע הנדרש על בקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית. בהתבסס על המידע השמור בו תוכל הרשות לנקוט פעולות מידיות להפחתת העומס וכן לבצע בקרה על שלבי הליך הטיפול בבקשות.

לנוכח הממצאים האמורים על שיעור העררים שביקשה הרשות למחוק, נדרשת בחינה יסודית של הליך הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות במסגרת ההליך המדורג ועל רשות האוכלוסין לנקוט בדחיפות את הפעולות הדרושות לשיפור הליכי הבדיקה והבירור שהיא מבצעת בעניינן. כמו כן עליה לוודא שמסד הנתונים יהיה מלא ומהימן, שהוא יאפשר ניתוח של הנתונים ושימוש בהם לצורכי פיקוח ובקרה, ושיהיה ניתן להנגיש את המידע לציבור המבקשים באופן שקוף.

## סיכום

הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד, ומכוחה של זכות זו זכאי כל ישראלי להקנות לבן זוג מעמד של קבע במדינה. לצד הזכות של הפרט לחיי משפחה עומד האינטרס המשמעותי של מדינת ישראל להתמודד עם הגירה בלתי חוקית לתחומיה. הסדרת מעמדו של זר שהוא בן זוג של ישראלי מתבצעת בהליך ממושך הכולל גם מעקב מקיף, הנמשך כמה שנים, בעניין כנות הקשר הזוגי. לצורך כך נחשפת למעשה המדינה לפרטים אינטימיים ואישיים בחייהם של המבקשים - ישראלים ובני זוגם.

הרשות נדרשת לקיים את ההליך המדורג ברגישות, באופן תכליתי ובלא שיערמו קשיים מיותרים על המבקשים. ואולם בד בבד היא נדרשת לפעול לאיתור בקשות פיקטיביות המוגשות שלא בתום לב. לצורך מילוי משימה זו, על שלביה הרבים, נדרש מערך מקצועי ויעיל.

משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה כמה וכמה ממצאים, מהם ממצאים המעידים על כשלים יסודיים בטיפול הרשות בבקשות להסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים.

במיוחד יש מקום לתת את הדעת על כמה ממצאים המעידים על העיכובים הרבים שמאפיינים את הטיפול בבקשות. מדובר, בין היתר, בשיהוי החריג - ולעתים הבלתי סביר - בטיפול בבקשות במסגרת ההליך המדורג; בפיגורים הניכרים בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות בין ערבי ישראלי או תושב קבע בישראל לבין בן זוג תושב אזור יהודה ושומרון; ובשיהוי החמור במיוחד בטיפול בבקשות המוגשות לוועדה ההומניטרית.

את מחיר העיכוב בטיפול בבקשות משלמים הן המבקשים והן המדינה. עיכוב זה, שמקורו בפעולות הרשות, משמעו פגיעה בזכויות המבקשים ואף בזכות היסוד לחיי משפחה. מאחר שלעתים נדחות הבקשות שהטיפול בהן התעכב, העיכוב מאריך את שהייתם בארץ של זרים שאין הצדקה עניינית להתיר להם להישאר בה.

שני ממצאי ביקורת נוספים מחייבים בחינה וטיפול מידיים: השיעור הגדול של מבקשים שלא סיימו את ההליך, שלא עקב סירוב הרשות לבקשה, וכן החלטתה של הרשות למחוק מאות עררים שהוגשו לבית הדין לעררים, מאחר שמצאה בטיפול בבקשות הנוגעות אליהם ליקויים וביקשה לקיים בדיקה נוספת בעניינם. ממצאים אלו מהווים אינדיקציות לבעיות יסודיות בטיפול הרשות בבקשות המובאות לבחינתה. האחריות לבעיות היסודיות האלה מוטלת על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל שני המנהלים של מינהל האוכלוסין בתקופת הביקורת: מנהל אגף לשכות ומנהל אגף מרשם ומעמד.

לנוכח החשש שהליקויים בפעולות רשות האוכלוסין יפגעו בזכויות המבקשים ובשל הצורך לקבל במהירות גם החלטות שמשמען כי על בני זוג לצאת לאלתר מהארץ, על רשות האוכלוסין, ובראשה מנכ"ל הרשות, לפעול לאלתר לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה.

## מבוא

הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד, המוכרת על ידי המשפט הבינ-לאומי ועל ידי המשפט הישראלי החוקתי. הזכות להסדרת מעמד של בן הזוג הזר נכללת במסגרת הזכות החוקתית לחיי משפחה

1. הזכות לחיי משפחה - ובכלל זה הזכות להינשא - היא זכות יסוד, המוכרת על ידי המשפט הבינ-לאומי ועל ידי המשפט הישראלי החוקתי. בית המשפט העליון עמד על חשיבותו החברתית העליונה של התא המשפחתי<sup>11</sup> וקבע כי זכותו של אדם להשתייך לתא משפחתי היא חלק מזכותו החוקתית לכבוד, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>12</sup>. בהתבסס על זכות היסוד לחיי משפחה, קבע בג"ץ בעניינה של עתירה משנת 1999 בנוגע למדיניות משרד הפנים בנושא (להלן - בג"ץ סטמקה) כי לכל ישראלי זכות להקנות לבן זוגו מעמד של קבע במדינה<sup>13</sup>.

2. הזכות להסדרת מעמד של בן הזוג הזר נכללת במסגרת הזכות החוקתית לחיי משפחה<sup>14</sup>, ומשמעה - הגירה לשם התאחדות עם בני משפחה אחרים שכבר נמצאים בארץ היעד (להלן - איחוד משפחות). הסדרת מעמדו של זר הנישא לאזרח ישראלי מעוגנת בחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות). בן הזוג הזר אינו זכאי "אוטומטית" לאזרחות ישראלית מכוח נישואיו לאזרח ישראלי<sup>15</sup>, והעניין מסור לשיקול דעתו של שר הפנים. מהוראות סעיף 7 לחוק האזרחות ניתן ללמוד כי למוסד הנישואין, ככזה, יש השפעה על מתן הקלה בהליכי ההתאזרחות.

3. הסדרת מעמדו של זר מכוח היותו ידוע בציבור של אזרח ישראלי מתבצעת מכוח הוראות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל). חוק זה קובע כי מי שאינו אזרח ישראלי ואף אינו עולה, לפי ההגדרה שבחוק השבות, התשי"ב-1950, יהיו כניסתו לישראל וישיבתו בה על פי אשרה ורישיון ישיבה, לפי הוראות חוק זה. על פי החוק, הסמכות למתן אשרות ורישיונות ישיבה מוקנית לשר הפנים.

4. לצד הזכות של הפרט לחיי משפחה עומד האינטרס המשמעותי של מדינת ישראל להתמודד עם הגירה בלתי חוקית לתחומיה, למנוע מתן מעמד במקרה של נישואין פיקטיביים, ולפעול נגד מי שמנצל את מגבלות מנגנוני האכיפה לשהייה ולהמשך שהייה בלתי חוקית בישראל<sup>16</sup>.

5. רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) היא יחידת סמך במשרד הפנים שהוקמה מכוח החלטת ממשלה בשנת 2008<sup>17</sup>. אחד מתפקידיה

11 למשל: בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 784, 749.

12 ע"א 7155/96 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 10 לפסק דינה של השופטת בייניש, פ"ד נא(1) 160.

13 ראו הערה 1.

14 בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, פס' 36 לפסק דינו של הנשיא ברק, סא (2) 202.

15 בג"ץ סטמקה פס' 79 לפסק דינו של השופט חשין, פ"ד נג(2) 728 (1999); בג"ץ 2208/02 סלאמה נ' שר הפנים, פס' 6 לפסק דינו של הנשיא ברק, נו(5) 950.

16 ראו הערה 1.

17 החלטה 3434 מאפריל 2008.

העיקריים של הרשות הוא להסדיר את מעמדם החוקי של אזרחי המדינה, של תושביה ושל הזרים השוהים בה, ולהפעיל את סמכויות שר הפנים שהואצלו לה בתחום הטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין. הרשות מבצעת תפקיד זה גם באמצעות 28 לשכות שירות ברחבי הארץ. מנכ"ל רשות האוכלוסין בתקופת הביקורת הוא מר אמנון בן עמי, ובראש מינהל האוכלוסין ברשות, העוסק בביצוע התפקיד האמור, עמדו שני מנהלים: מנהל אגף בכיר לשכות, מר אבי לקח ומנהל אגף מרשם ומעמד, מר עמוס ארבל.

6. הטיפול של רשות האוכלוסין בבקשה של אזרח או תושב ישראל (להלן - ישראל) להעניק מעמד אזרחי לבן זוג זר בשל איחוד משפחות מתבצע בהליך מדורג. ההליך מתבצע באופן מדורג כדי לבחון את כנות קשר הנישואין בין בן הזוג הישראלי לבן הזוג הזר ולוודא שהקשר לא נועד רק לשם השגת מעמד אזרחי לבן הזוג הזר. רשות האוכלוסין בודקת גם אם בכוונת הזוג להשתקע בישראל; היא מבקשת ראיות לכך שמרכז חייהם בישראל; ובודקת אם יש חשש שהקניית המעמד החוקי לבן הזוג יגרום לסיכון בריאות הציבור, ביטחון הציבור או ביטחון המדינה.

מדי שנה מוגשות לרשות האוכלוסין כ-5,200 בקשות חדשות של ישראלים להעניק מעמד אזרחי לבני זוגם, ובסך הכול שוהים בישראל, נכון לאפריל 2016, יותר מ-33,000 זרים שמתבצע הליך מדורג לצורך הסדרת מעמדם.

7. מכוח חוק הכניסה לישראל מוסמך מנכ"ל רשות האוכלוסין להחליט במקרים חריגים להעניק מעמד אזרחי לזרים שאינם זכאים לקבל מעמד בישראל על פי אמות המידה שנקבעו בנוהלי רשות האוכלוסין, וזאת מטעמים הומניטריים. לצורך כך הוקמה מכוח חוק הכניסה לישראל ועדה בין-משרדית אשר מייעצת למנכ"ל אם לאשר את הענקת המעמד במקרים כאלה.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה של אזרחי ישראל ותושביה. בין הנושאים שנבדקו: הטיפול בבקשות למתן המעמד לבני זוג נשואים ולבני זוג שהם ידועים בציבור; איחוד משפחות של ישראלים עם תושבי אזור יהודה ושומרון; פעילות הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים; וכן הבקרה והפיקוח על ההליך המדורג. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו במשרד החוץ וב"נתיב".

הסוגיה העיקרית שנבדקה הייתה יעילותו של הטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות להעניק מעמד אזרחי לבני משפחה של ישראלים, ובכלל זה נבדק אם הרשות הפעילה את סמכויותיה באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה<sup>18</sup>. לצורך הבדיקה נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה גם עם אנשים ועם ארגונים שעוסקים בזכויות אדם.

## הטיפול בבקשות למתן מעמד אזרחי לבן זוג זר של אזרח או תושב ישראל

לפי נהלי רשות  
האוכלוסין, הסדרת  
מעמדו של זר  
בישראל מתבססת  
על ההליך המדורג  
שעיקרו מבחן  
מתמשך הכרוך  
בבדיקה קפדנית של  
כנות הקשר בין בני  
הזוג

סעיף 7 לחוק האזרחות קובע כי בן זוג של אזרח ישראלי יכול לקבל אזרחות ישראלית באמצעות התאזרחות, אף אם אינו עומד בתנאים לקבלת אזרחות שנקבעו בחוק. זאת, מתוך הכרה בחשיבותה של הזכות לחיי משפחה<sup>19</sup>. עם זאת נקבע בנהלי רשות האוכלוסין כי אין מדובר ברכישת מעמד אוטומטית כי אם בהליך מדורג רב-שלבי<sup>20</sup>.

מדיניות שר הפנים בכל הנוגע למתן מעמד לבן זוג זר של אזרח ישראלי באה לידי ביטוי בנהלי רשות האוכלוסין. לפי נהלים אלו הסדרת מעמדו של זר בישראל - בין מכוח נישואיו לאזרח ישראלי ובין מכוח היותו ידוע בציבור של אזרח ישראלי - מתבססת על ההליך המדורג שעיקרו מבחן מתמשך הכרוך בבדיקה קפדנית של כנות הקשר בין בני הזוג. כל זאת, כדי שלא לאפשר רכישת מעמד על סמך תואנות שווא. לפי בג"ץ עבאס-בצה הליך איחוד משפחות הוא ממושך וכולל מעקב מקיף הנפרס על פני שנים מספר שבמהלכן מעמדו של בן הזוג הזר הוא זמני ולא ודאי. הוא נועד לבחון את כנות הנישואין ולוודא שאין מניעה ביטחונית או פלילית למתן מעמד הקבע. הצורך בקיומו של הליך מבוקר ומפוקח מקורו בגידול הניכר בהיקף הבקשות וכן בכך שחלקן מוגשות באופן פיקטיבי<sup>21</sup>.

ההליכים השונים למתן מעמד לבן הזוג הזר נבדלים ביניהם בסוגי הבדיקות שנערכות, במשך ההליך, בתוקף האשרות שניתנות במהלכו, במועד הזכאות לעבוד, לזכויות סוציאליות ולביטוח מכלכלי, במעמד הניתן בסיום ההליך, באפשרות להסדיר את מעמדם של ילדים נלווים ובאפשרות להסדיר את המעמד אם הקשר מסתיים במהלך התהליך.

תרשים 1 שלהלן הוא תרשים זרימה המציג את משכי הזמן הקבועים בשני נהלים מרכזיים העוסקים באיחוד משפחות: נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי (להלן-נוהל נשואים) ונוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג ידועים בציבור של ישראלים, לרבות בני אותו מין (להלן- נוהל ידועים בציבור). סוגי האשרות הניתנות במסגרת הנהלים מפורטים בתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974.

19 בג"ץ 754/83 רנקין נ' שר הפנים, פ"ד לח(4) 113, 117.

20 בג"ץ סטמקה פס' 32 לפסק דינו של השופט חשין פ"ד נג(2) (1999), ובג"ץ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, פס' 6 לפסק דינה של השופטת נתניהו מו(4) 505.

21 בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים פס' 6 (פורסם במאגר ממוחשב, 1.04.03).

תרשים 1: הליכים מדורגים למתן מעמד לבן זוג זר



**הליך מדורג - ידועים בציבור ובני אותו מין\*\***

הגשת בקשה בלשכת האוכלוסין בצירוף המסמכים הנדרשים של האזרח הישראלי ובן הזוג הזר (תעודת יושר, אישור רווקות, מסמכים המעידים על הקשר הזוגי).



ריאיון ראשון לבדיקת כנות הקשר הזוגי.



אשרת ב/1 לשנה, שתוארך מדי שנה עד לתקופה של שלוש שנים במצטבר



בכל שנה ולאורך ארבע שנים - ביצוע ראיונות כדי לבחון את כנות הקשר, וכדי לוודא שמרכז החיים בישראל ושאיין מניעה ביטחונית ופוליטית למתן המעמד.



אשרת א/5 לשנה, שתוארך מדי שנה עד לתקופה של ארבע שנים במצטבר



**לאחר שבע שנים:**  
זכאות להגשת בקשה לקבלת רישיון לישיבת קבע.



**אפשרות להגשת בקשה לקבלת אזרחות.**



**הליך מדורג - בני זוג נשואים\***

הגשת בקשה בלשכת האוכלוסין בצירוף המסמכים הנדרשים של האזרח הישראלי ובן הזוג הזר (תעודת נישואין, תעודת יושר, מסמכים המעידים על הקשר הזוגי).



אשרת ב/1 לחצי שנה



בכל שנה ולאורך ארבע שנים - ביצוע ראיונות כדי לבחון את כנות הקשר ולוודא שמרכז החיים בישראל ושאיין מניעה ביטחונית ופוליטית למתן המעמד.



אשרת א/5 לשנה, שתוארך מדי שנה עד לתקופה של ארבע שנים במצטבר



**לאחר ארבע וחצי שנים:**  
זכאות להגשת בקשה לקבלת אזרחות או רישיון לישיבת קבע.



\* אם הישראלי תושב קבע תינתן לבן הזוג הזר אשרת ב/1 ל-27 חודשים. לאחר מכן הזר יקבל אשרת א/5 למשך שלוש שנים, ובסופן זכאות לתושב קבע.

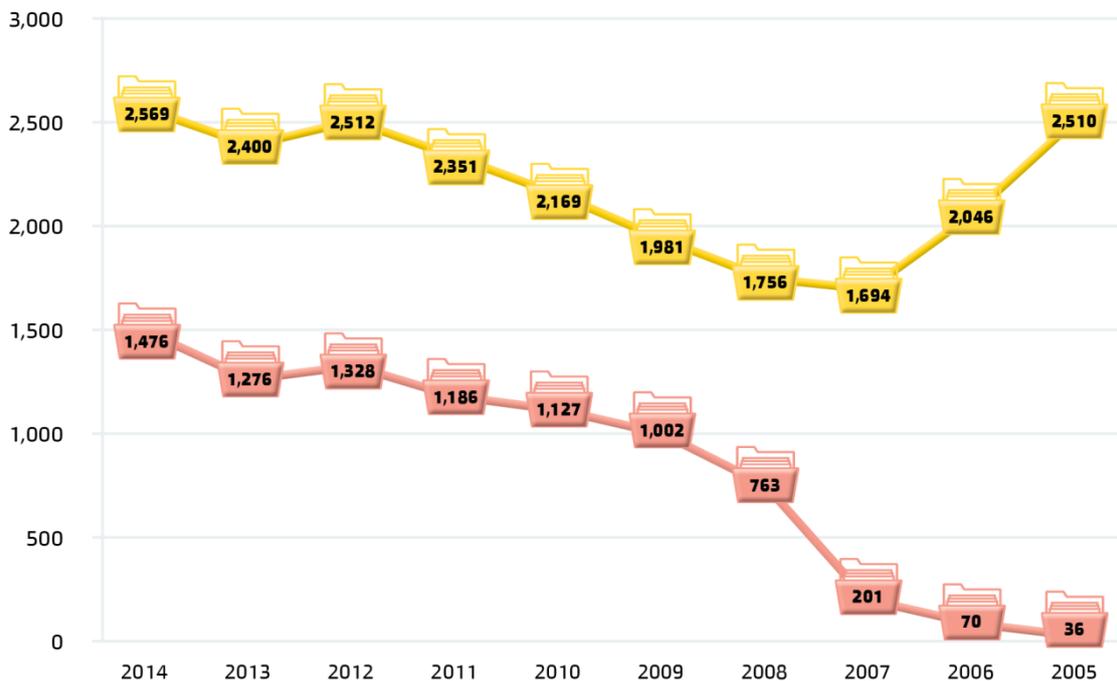
\*\* אם הישראלי תושב קבע תינתן לבן הזוג הזר אשרת ב/1 לארבע שנים. לאחר מכן, הזר יקבל אשרת א/5 למשך חמש שנים ורק אז הוא רשאי לבקש תושבות קבע.

בלוח 1 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין על בקשות למתן מעמד אזרחי לבן זוג של ישראלי, נשואים ידועים בציבור, אשר הוגשו בשנים 2014-2005, ועל החלטות שקיבלה הרשות בעניינם. יצוין שככלל, בעניינה של בקשה אחת מתקבלות כמה החלטות, כפי שיפורט להלן. בתרשים 2 מוצג מספר הבקשות שהוגשו בכל שנה בתקופה זו.

לוח 1: בקשות למתן מעמד אזרחי לבן זוג של ישראלי, אשר הוגשו בשנים 2014-2005

סוג הבקשה	מספר בקשות שהוגשו בשנים 2014-2005	מספר ההחלטות שהתקבלו בעניינן של הבקשות
איחוד משפחות של בני זוג נשואים	21,988	128,107
איחוד משפחות של בני זוג ידועים בציבור	8,465	23,884

תרשים 2: מספר הבקשות שהוגשו לרשות האוכלוסין לפי שנת הגשתן



מספר הבקשות שהוגשו בקרב נשואים  מספר הבקשות שהוגשו בקרב ידועים בציבור 



בפסק דין של בג"ץ  
משנת 2003 נקבע כי  
במסגרת ההליך  
המדורג נדרשים  
משרד הפנים ופקידיו  
לגלות רגישות רבה  
ולהימנע מהערמת  
קשיים בירוקרטיים,  
העלולים להפוך  
ל"מסע התשה ללא  
תוחלת"

על פי נתוני רשות האוכלוסין הלשכות נבדלות זו מזו במידה רבה מבחינת מספר הבקשות הממוצע לעובד בשנים 2014-2015 - מספר הבקשות המזערי הוא 15, ומספרן המרבי - 212.

## אי-קביעת זמני טיפול מרביים בבקשות

1. בפסק דין של בג"ץ משנת 2003 נקבע כי במסגרת ההליך המדורג נדרשים משרד הפנים ופקידיו לגלות רגישות רבה ולהימנע מהערמת קשיים בירוקרטיים, העלולים להפוך ל"מסע התשה ללא תוחלת"<sup>22</sup>. בפסק דין של בג"ץ משנת 2007 צוין כי החובה לפעול במהירות הראויה לקיום חובה ציבורית היא ממושכלות היסוד של מינהל תקין<sup>23</sup>.

רשות האוכלוסין, שתפקידה להעניק שירות לתושבי המדינה, נדרשת ככל גורם ממשלתי אחר כאמור להפעיל את סמכויותיה באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה<sup>24</sup>. בג"ץ כבר עמד בשנת 1999 (בג"ץ סטמקה) על כך ששר הפנים צריך לקבוע ולפרסם מדיניות ולפיה יזכה בן הזוג באזרחות בתום פרק זמן סביר שייקבע ובהתמלא התנאים המוקדמים הנדרשים<sup>25</sup>. מכאן שכדי לעמוד בלוח הזמנים שקבעה הרשות לקבלת מעמד של אזרחות ולנוכח השפעתו העצומה של ההליך על התא המשפחתי, יש לקבוע גם משכי זמן מרביים לשלבים השונים שבמסגרת ההליך המדורג ולהטמיע יישום של הכללים בקרב עובדי הלשכות.

2. ההליך המדורג כולל שלבים רבים, ובעיקר: פנייה ראשונה של המבקשים ללשכת האוכלוסין; הגשת מסמכים שחובה להגישם לפני קבלת אשרת ב/1 (להלן - מסמכי הסף), ולעתים - צורך בהשלמת המסמכים; קיום ריאיון, אם נמצא שיש צורך בכך; קבלת החלטה ראשונה, ולעתים - ערר על החלטה; הגשת מסמכים נוספים; קיום ריאיון; קבלת החלטה שנייה, ולעתים - ערר על החלטה; קבלת ארבע החלטות בעניין הארכת אשרת א/5 (ראו להלן) ולעתים - החלטות נוספות, ואף ייתכן ערר על אחת או יותר מהן; הגשת בקשה לתשובות קבע או לאזרחות וקבלת החלטה בעניינה.

ממסמכי רשות האוכלוסין עולה כי ישראלים, בני זוג זרים וארגוני זכויות אדם הגישו לה תלונות בנושא התמשכות לא סבירה של ההליך המדורג לאיחוד

22 שם, עמ' 481, 489.

23 בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פס' 31 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה, סב (1) 762.

24 הסמכות המינהלית, עמ' 674. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 66א (2015), "מיצוי הטבות מס והשירות לנישום", עמ' 259.

25 בג"ץ סטמקה, עמ' 796.

הועלה כי במועד סיום הביקורת, יולי 2016, הרשות עדיין לא קבעה את משכי הזמן המרביים של חלק משלבי הטיפול בבקשות לקבלת אשרות

משפחות. כמו כן בתי המשפט ובתי הדין לעררים<sup>26</sup> עוסקים בעתירות רבות הנוגעות למשך הטיפול בבקשות במסגרת ההליך המדורג (ראו להלן).

נמצא כי אגף מרשם ומעמד במינהל האוכלוסין הציג למנכ"ל הרשות ביולי 2015 את העובדה שאין Best Practices (נהגים מיטביים) לגבי ניהול תחום האשרות ברשות האוכלוסין, ובכלל זה בלשכות השירות שלה, ואף ציין כי הלשכות נבדלות זו מזו במידה רבה בכל הנוגע למשך הטיפול בבקשות לקבלת אשרה.

הועלה כי במועד סיום הביקורת, יולי 2016, הרשות עדיין לא קבעה את משכי הזמן המרביים של חלק משלבי הטיפול בבקשות לקבלת אשרות.

בתשובתה של רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 צוין כי בשל תעודף הפרויקט הביומטרי בהתאם להחלטות הממשלה<sup>27</sup>, היא הטילה על עובדים שעוסקים בתחום האשרות לעסוק בפרויקט זה. עוד השיבה הרשות כי עקב גידול בהיקף הבקשות שהוגשו ובמורכבותן התארך הטיפול בהן, וכי מתחילת שנת 2016 מערכת לזימון תורים בלשכות פועלת לשיפור הליך קביעת התורים.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל רשות האוכלוסין כי עליו לקבוע את משך הזמן המרבי לכל אחד משלבי הטיפול בבקשות לקבלת אשרות, וכן עליו להטמיע את הכללים האלה בקרב עובדי הרשות ולבצע בקרה כדי לבדוק אם העובדים פועלים לפי כללים אלה.

## הסדרת מעמדם של בני זוג הנשואים לאזרחים ישראלים

1. על פי נוהל נשואים, עם הגשת הבקשה למתן אזרחות לבן הזוג הזר, ובהנחה שאין חשד ראשוני בנוגע לכנות קשר הנישואין ובהיעדר מניעה ביטחונית או פלילית, יזכה בן הזוג להיתר ישיבה ועבודה בישראל לפרק זמן של שישה חודשים, מסוג אשרה ורישיון לישיבת ביקור מסוג ב/1 (להלן - אשרת ב/1), המקנה כמה זכויות<sup>28</sup>. בפרק הזמן האמור תיבחן בקשתו של בן הזוג הזר ויוחלט, על סמך אמות המידה המפורטות לעיל, אם בני הזוג רשאים להתחיל בהליך

26 בתי דין מינהליים שהוקמו בעקבות תיקון בחוק שבוצע בשנת 2011. בתי הדין מבצעים ביקורת שיפוטית, לאחר מיצוי ההליך המינהלי, על כל החלטות רשות האוכלוסין וההגירה שהתקבלו על פי חוק הכניסה לישראל וכן על פי חקיקה אחרת.

27 ראו גם מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2015), "תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן", עמ' 5. המאגר הביומטרי הוא מאגר הכולל תעודות חכמות אשר מונעות שימוש לרעה במסמכי זיהוי לצרכים שונים.

28 ביטוח אמהות, ביטוח נפגעי עבודה וביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.

המדורג. אם נמצא שיש מניעה ביטחונית או פלילית או יש בעיה בנוגע לכנות הקשר, לא יחל, או יפסיק, ההליך המדורג. עם אישור הבקשה זוכה בן הזוג הזר לאשרה ולרישיון לישיבת ארעי בישראל מסוג א/5 (להלן - אשרת א/5), המתחדש מדי שנה במשך תקופה כוללת של ארבע שנים. רישיון זה מקנה, נוסף על הזכות לעבוד, זכויות סוציאליות כגון קצבת ילדים, מענק לידה, קצבת נכות, דמי אבטלה וביטוח בריאות ממלכתי. בתום ארבע השנים הללו, תוענק לבן הזוג הזר תושבות קבע או אזרחות על פי סעיף 7 לחוק האזרחות, בתנאים שנקבעו בנהלי הרשות.

2. לפי נוהל נשואים, על בני הזוג (הישראלי והזר) להגיש ללשכת השירות מסמכי סף לצורך הגשת הבקשה, וביניהם טופס בקשה שעליו חתום בן הזוג הישראלי, תעודת נישואין מקורית, מאומתת ומתורגמת, דרכון זר של המוזמן, שתוקפו לשנתיים לפחות, תעודת לידה של המוזמן, תעודה ציבורית המעידה על המצב האישי הנוכחי והקודם של המוזמן, ומכתב שעליו חתומים שני בני הזוג ובו הסברים על הקשר ביניהם, חייהם המשותפים, אופן היכרותם, משך ההיכרות וכיו"ב. כמו כן, נציג הלשכה מראיין את בני הזוג בעת הגשת הבקשה, לשם בחינה ראשונית של כנות הקשר. לאחר מכן, ואם אין מניעה אחרת, הלשכה רשאית להעניק לבן הזוג הזר אשרת ב/1 למשך שישה חודשים, אשר במהלכם על בני הזוג להציג מסמכים נוספים, לרבות מסמכים המעידים על מרכז חיים משותף ותעודת יושר של בן הזוג הזר, וכן יתבצעו יתר הבדיקות שנועדו לוודא שאין מניעה פלילית או ביטחונית למתן אשרת א/5 לזר.

על פי הנוהל, אם נמצא כי למוזמן רקע בעייתי, כמו הגבלות כניסה לישראל או שהייה בארץ שלא כדין, או אם קיבל מעמד בישראל בעבר מכוח נישואין או חיים משותפים ומעמדו בוטל בגין פיקטיביות הקשר הזוגי, או אם נמצא כי יש בעברו נסיבות רלוונטיות אחרות, תועבר הבקשה לבחינת מרכז אשרות בלשכת השירות אשר בסמכותו לקבוע כבר בשלב זה שאין להעניק לבן הזוג הזר אשרת ב/1 (לפני ביצוע בדיקות נוספות).

3. עובדי רשות האוכלוסין נדרשים לתעד את הטיפול בבקשות להסדרת מעמד במסגרת איחוד משפחות, לרבות החלטות שהתקבלו, במערכת ממוחשבת שנקראת "תיק בקשות". משרד מבקר המדינה עיבד נתונים סטטיסטיים שהוזנו למערכת האמורה הנוגעים לכלל הבקשות שהוגשו בשנים 2005-2014.

## התמשכות הטיפול בבקשות של בני זוג הנשואים לאזרחים ישראלים

1. משרד מבקר המדינה בדק על פי נתוני רשות האוכלוסין את משכי הטיפול במתן אשרה לבן זוג זר הנשוי לישראלי, קודם לקבלת אזרחות או תושבות קבע (להלן - מעמד קבע). בלוח 2 יוצגו ממצאי הבדיקה, לפי שלושת השלבים האלה:

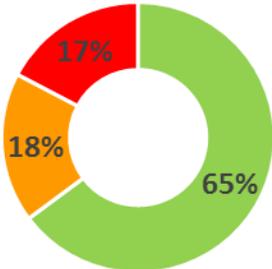
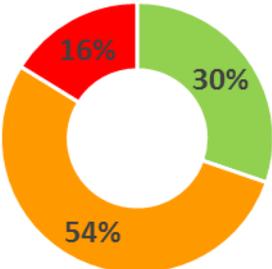
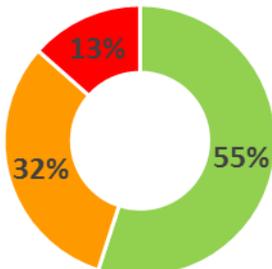
**השלב הראשון:** כיוון שלא נקבע תקן לפרק הזמן שממועד הגשת הבקשה ועד קבלת אשרת ב/1, משרד מבקר המדינה פילח את זמן הטיפול בבקשה לשלוש קבוצות: מספר הבקשות שבתוך שלושה חודשים ממועד הגשתן ניתנה למוזמן

אשרת ב/1, מספר הבקשות שניתנה אשרה בין שלושה חודשים ועד לחצי שנה ממועד הגשתן, ומספר הבקשות שניתנה אשרה יותר מחצי שנה לאחר הגשתן.

**השלב השני:** משרד מבקר המדינה בדק כמה זמן לאחר הענקת אשרת ב/1 הוענקה אשרת א/5. במהלך תקופה זו על רשות האוכלוסין לבצע בדיקות מקיפות ומעמיקות בנוגע לבני הזוג, כמפורט לעיל, על בני הזוג להגיש מסמכים נוספים, ואם יש צורך בכך מתבצע בירור גם באמצעות נתוני המוסד לביטוח לאומי ומשרד החינוך. אם יש ספק לגבי כנות הקשר או אם בני הזוג מתעכבים בהשגת מסמכים (שאינם מסמכי סף), יכול מנהל הלשכה להאריך את תוקף אשרת ב/1 לפי שיקול דעתו.

**השלב השלישי:** על פי נוהל נשואים, תוקפה של אשרת א/5 הוא שנה, והיא מתחדשת מדי שנה עד לתקופה מצטברת של ארבע שנים. בתקופה זו על רשות האוכלוסין לראיין מדי שנה את בני הזוג וכן לבצע בדיקות עדכניות בנוגע לכנות קשר הנישואין, לוודא כי מרכז החיים המשותף בישראל, וכי אין מניעה פלילית וביטחונית להארכת תוקף האשרה. אם לא מתמלאים כל תנאי הבקשה להתאזרחות או כאשר מתעורר ספק בנוגע לכנות הקשר או בנוגע לכך שמרכז חיי הזוג הוא בישראל, רשאי מנהל הלשכה לאשר הארכה בשנה נוספת של אשרת א/5. אם לאחר תום תקופת ההארכה, עדיין יש מניעה לאישור הבקשה, תועבר הבקשה לאגף מרשם ומעמד במטה הרשות, כדי שיקבל החלטה בעניינה.

לוח 2: משך שלבי הטיפול בבקשות של בני זוג נשואים

מקרא	פילוח הבקשות לפי משכי הטיפול בהן	משך הטיפול הנדרש על פי הנוהל	השלב הנבדק ופרטי הבדיקה
<p><b>עד שלושה חודשים</b></p> <p><b>בין שלושה חודשים לחצי שנה</b></p> <p><b>יותר מחצי שנה</b></p>		לא נקבע	השלב הראשון: משך הזמן ממועד הגשת הבקשה ועד למועד מתן אשרת ב/1*.
<p><b>עד חצי שנה</b></p> <p><b>בין חצי שנה לשנה</b></p> <p><b>יותר משנה</b></p>		חצי שנה ממועד קבלת אשרת ב/1	השלב השני: משך הזמן ממועד מתן אשרת ב/1 ועד למועד מתן אשרת א/5**.
<p><b>בין ארבע לחמש שנים</b></p> <p><b>בין חמש לשש שנים</b></p> <p><b>יותר משש שנים</b></p>		תקופה מצטברת של ארבע שנים	השלב השלישי: משך הזמן המצטבר שבו אשרת א/5 הייתה בתוקף***.

המקור: עיבוד נתונים של רשות האוכלוסין.

\* נבדקו: 16,758 בקשות שהוגשו בשנים 2005-2014 ובמסגרתן הוענקה אשרת ב/1. יצוין כי בידי הרשות אין נתונים בדבר מועד קבלת כל המסמכים או ארכות שניתנו בשל צורך בבדיקות נוספות.

\*\* נבדקו: 15,200 בקשות שהוגשו בשנים 2005-2014 ובמסגרתן הוענקה אשרת א/5.

\*\*\* נבדקו: 6,987 בקשות שהוגשו בשנים 2005-2011 ובמסגרתן הוענקה אשרת א/5 לתקופה מצטברת של ארבע שנים או יותר.

בנוגע לשלב הראשון עולה מהלוח כי יותר משליש מהבקשות לקבל אשרת ב/1 שהוגשו בשנים 2005-2014 נענו כעבור יותר משלושה חודשים. אלפי בקשות נענו כעבור יותר מחצי שנה. נמצא כי בכמה לשכות זמן הטיפול היה חריג: בלשכות עכו ונתניה הוענקו לכשליש מהמבקשים אשרות ב/1 רק חצי שנה או יותר לאחר הגשת הבקשה; בלשכת רמלה - ל-25% מהמבקשים, בלשכת תל אביב - ל-24% מהמבקשים; ובלשכת נצרת עילית - ל-23% מהמבקשים.

בנוגע לשלב השני עולה מהלוח שכ-70% מהבקשות לקבלת אשרת א/5 אושרו בתוך פרק זמן ארוך מהנדרש (חצי שנה). בחמש לשכות - תל אביב, עפולה, חדרה, אשקלון ובני ברק - שיעור המבקשים שקיבלו אשרת א/5 לאחר יותר משנה היה 24%-30%. בלשכת תל אביב, הלשכה השנייה בגודלה מבחינת מספר הבקשות שמוגשות לה, שיעור זה היה הגדול ביותר.

אשר לשלב השלישי, מהלוח עולה כי רשות האוכלוסין האריכה את תוקף אשרת א/5 של 45% מהמבקשים לתקופה מצטברת של חמש שנים או יותר. בלשכת האוכלוסין בבני ברק 60% מהאשרות של א/5 הוארכו לתקופה מצטברת של חמש שנים ומעלה, ובירושלים השיעור היה כ-68%.

2. להלן דוגמה לטיפול רשות האוכלוסין שעל פי קביעת בית המשפט נמשך פרק זמן לא סביר: בשנת 2003 החלה זרה הנשואה לישראלית את ההליך המדורג, ובאוקטובר 2004 קיבלה אשרת א/5, ולימים הוארכה האשרה עד לינואר 2009. באוקטובר 2010, בעקבות כך שהלשכה המטפלת בבקשה לא קידמה את הטיפול בה, פנו בני הזוג למטה הרשות, ולאחר שהם נוכחו שגם המטה לא קידם את הטיפול עד לכדי הכרעה בבקשה, הם עתרו לבית המשפט לעניינים מינהליים בדרישה שרשות האוכלוסין תעניק להם תושבות קבע באופן מדי, ובהמשך - אזרחות. בדצמבר 2011 דחה בית המשפט את העתירה<sup>29</sup>, אולם ציין בפסק דינו: "במקרה דנן עת המדובר בעותרת אשר שוהה בארץ מעל ל-9 שנים, הרי שהיעדר מתן הכרעה בעניינה מוביל למסקנה כי המדובר בהתנהלות לא סבירה, זאת כאשר ההליך המדורג נמשך בהתאם להנחיות [רשות האוכלוסין] בסביבות 4-5 שנים... זאת בייחוד עת שבתקופה זו הופסק הטיפול בעניינה של העותרת... זאת ללא סיבה הנראית לעין. התארכות ההליכים, מלמדת על התנהלות קלוקלת של המשיב [הרשות] והתרשלות במילוי תפקידו, בצד זאת על זלזול בעניינה הפרטי של העותרת מקום שהמשיב אינו רשאי להותיר עניינה של העותרת תלוי ועומד, ועקב כך לגרום לעותרת נזקים ישירים ועקיפים".

29 עת"מ (חיפה) 31733/02/11 סוקולוב ואח' נ' משרד הפנים, (פורסם במאגר ממוחשב, 25.12.11).

משך הטיפול בחלק ניכר מהבקשות להענקת מעמד אזרחי לבן זוג זר הנשוי לישראלי בשלבי הטיפול השונים נמשך אפוא זמן רב מהנדרש על פי נוהלי רשות האוכלוסין, ולעתים כלל התהליך נמשך זמן בלתי סביר. כאשר מדובר בעיכוב שמקורו בטיפול הרשות בבקשות, הרי שעיכובים אלו פגעו בזכויות המבקשים, ובעיקר בזכות היסוד לחיי משפחה<sup>30</sup>. רשות האוכלוסין פעלה במקרים אלו שלא בהתאם לחובתה לתת לציבור שירות ברמה גבוהה, במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה.

על רשות האוכלוסין לפעול לצמצום העיכובים כל אימת שמקור העיכוב אינו אופן התנהלות בני הזוג.

לפי נוהל נשואים, אפשר להעניק אשרת ב/1 לאחר שנעשו הפעולות האלה: הרשות הזינה את הבקשה למערכת הממוחשבת; היא ביצעה בדיקות במערכת המנהלת כניסות ויציאות מהארץ וכן וידאה שאין מניעה פלילית וביטחונית למתן האישור; המבקש הגיש את מסמכי הסף.

נמצא כי בנוהל לא הובהר אם בדיקות של כנות הקשר ומרכז החיים יתבצעו בעת בחינת הבקשה לקבלת אשרת א/5 או גם בעת בחינת הבקשה לקבלת אשרת ב/1.

בתשובתה של רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה צוין כי נוהל נשואים נמצא בהליכי עדכון, והוחלט לכתוב בו מפורשות כי על הלשכות לקיים ריאיון קצר לפני קבלת ההחלטה בדבר מתן אשרת ב/1.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי עליה לנסח את נוהל נשואים באופן שהוא לא ישתמע לשתי פנים, ולתרגם את הנוהל לשפה הערבית ולאנגלית, לצורך אחדות בטיפול במבקשים וכדי שניתן יהיה להבינו בנקל, באמצעות תרשים או כל אמצעי אחר, וזאת בפרט כיוון שמדובר גם בזרים שלעתים אינם דוברי עברית על בוריה.

בנוהל נשואים נקבע כי על בן זוג זר של ישראלי המבקש לקבל מעמד אזרחי להגיע ללשכת השירות שלושה חודשים לפני תום ארבע שנות שהייתו בתוקף אשרת א/5

## נתונים בדבר בקשות שאושרו

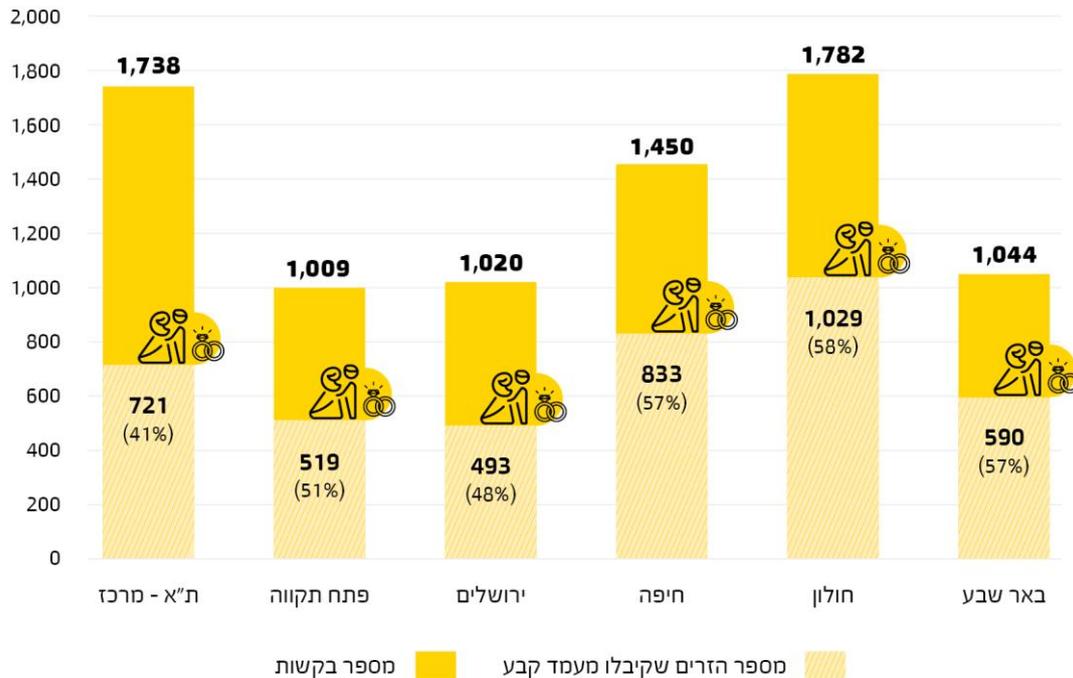
ראו בג"ץ סטמקה, פס' 85 לפסק דינו של השופט חשין: "...בהגיש בן-זוג זר - הנשוי לאזרח ישראלי - בקשה להתאזרחות, אסור הוא שר הפנים להתנות באורח נוקשה את בחינתה של בקשת ההתאזרחות בסיום המבחן המדורג ובהקניית מעמד של תושבות קבע כתנאי מוקדם והכרחי. נכור אף זאת - אל-נא נשכח - כי מדברים אנו לא אך בזכותו של אותו בן-זוג זר לא-יהודי. מדברים אנו בזכותו של בן-הזוג הישראלי, בשאיפתו כי בן-זוגו החי בארץ לצדו ולצד ילדיהם יהא שווה-זכויות לו, שווה-זכויות לכל הסובבים אותם."

30 ראו בג"ץ סטמקה, פס' 85 לפסק דינו של השופט חשין: "...בהגיש בן-זוג זר - הנשוי לאזרח ישראלי - בקשה להתאזרחות, אסור הוא שר הפנים להתנות באורח נוקשה את בחינתה של בקשת ההתאזרחות בסיום המבחן המדורג ובהקניית מעמד של תושבות קבע כתנאי מוקדם והכרחי. נכור אף זאת - אל-נא נשכח - כי מדברים אנו לא אך בזכותו של אותו בן-זוג זר לא-יהודי. מדברים אנו בזכותו של בן-הזוג הישראלי, בשאיפתו כי בן-זוגו החי בארץ לצדו ולצד ילדיהם יהא שווה-זכויות לו, שווה-זכויות לכל הסובבים אותם."

ולהודיע איזה מעמד הוא מבקש: ישיבת קבע או התאזרחות<sup>31</sup>. אם בן הזוג מבקש מעמד קבע, יתבצעו בדיקות עדכניות של עצם קיומו וכנותו של קשר הנישואין, קיומו של מרכז חיים משותף בישראל והיעדר מניעה פלילית או ביטחונית להענקת המעמד. מנהל הלשכה, בהמלצת ועדה לשכתית, מוסמך לאשר את הבקשה.

1. בתרשים 3 להלן מוצג שיעור הבקשות שהוגשו בשנים 2005-2011, שבמסגרתן החליטה הרשות להעניק תושבות קבע או אזרחות (להלן - מעמד קבע), בשש לשכות השירות הגדולות מבחינת מספר הבקשות המטופלות, וכן מספר הבקשות שהוגשו בכל לשכה.

**תרשים 3: שיעור המבקשים שרשות האוכלוסין החליטה להעניק לבן זוגם מעמד קבע בשנים 2005-2011, מתוך סך המבקשים, בפילוח לפי לשכות**



המקור: עיבוד נתוני רשות האוכלוסין.

31 יש כמה הבדלים בין תושבות קבע לאזרחות, ובכלל זה: רק לאזרח מוקנית הזכות לבחור או להיבחר לכנסת, תושב קבע אינו זכאי לקבל דרכון ישראלי אלא "אישור מעבר", המגביל את כניסתו החופשית לכמה מדינות. כמו כן, להבדיל מאזרח, תושב קבע אינו יכול לחזור לארץ לאחר שהשתקע כמה שנים במדינה אחרת, וזאת מכיוון שתוקף מעמדו פוקע.



על הרשות ליזום  
בהקדם בדיקה של  
בקשות לקבלת מעמד  
קבע שטרם אושרו,  
בניסיון לברר מדוע  
שיעור כה גדול של  
מבקשים אינו מסיים  
את ההליך ולהשלים  
את הטיפול בבקשות  
במהירות המרבית

מהתרשים עולה כי ליותר מ-40% ממגשי הבקשות ללשכות האמורות לא הוענק בסופו של הליך מדורג מעמד קבע. בלשכת תל אביב - שבה הוגש מספר הבקשות הגדול ביותר - לא הוענק מעמד קבע ל-60% ממגשי הבקשות.

יודגש כי לא ניתן לתלות את השיעור הקטן של מקבלי מעמד הקבע בסירובה של רשות האוכלוסין לבקשה. זאת כיוון שהרשות החליטה לסרב רק לכ-275 (2%) מכ-16,000 הבקשות.

הנתונים הממוחשבים של רשות האוכלוסין אינם מאפשרים לדעת מהו פשר נתון זה: מדוע הרשות לא העניקה בסופו של ההליך מעמד קבע לשיעור כה גדול של מבקשים, האם בשל ויתור בן הזוג הזר על בקשתו לקבל מעמד קבע, לאחר שהוא ובן זוגו סיימו בהצלחה הליך ארוך ומורכב שנמשך שנים, או האם טיפול רשות האוכלוסין בבקשות לקבלת מעמד הקבע מונע או מעכב בדרך כלשהי את הענקת המעמד, או שמא נתוני רשות האוכלוסין שגויים מן היסוד.

בתשובתה של רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה צוין כי בשנת 2015 החלו לשכות הרשות לבצע הליך של טיוב הנתונים אשר אמור להסתיים בשנת 2017. במסגרת זו יבדקו הלשכות את כלל התיקים שהטיפול בהם היה אמור להסתיים על פי המועדים שנקבעו בנהלים, ואם היו תקלות בטיפול אשר עיכבו את סיום התהליך.

על הרשות ליזום בהקדם וללא דיחוי בדיקה של בקשות לקבלת מעמד קבע שטרם אושרו, בניסיון לברר מדוע שיעור כה גדול של מבקשים אינו מסיים את ההליך ולהשלים את הטיפול בבקשות במהירות המרבית, עד להשלמת כלל הפעולות המתחייבות. על הרשות לוודא כי היא פועלת על בסיס מסד נתונים מלא ומהימן. ואולם הליך טיוב הנתונים כאמור בתשובת הרשות אינו מלא באופן שייתן מענה לכלל הפעולות שהיא נדרשת לבצע כדי להסיר את הספק האמור (בנוגע למהות הליך טיוב הנתונים - ראו להלן).

2. רשות האוכלוסין סיפקה כאמור נתונים למשרד מבקר המדינה לצורך בדיקת ההליך המדורג. יודגש כי נתונים כאלה אינם זמינים ללשכות השירות או למטה הרשות.

יצוין כי לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, הרשות הציגה לה נתונים לפיהם היא החליטה להעניק אזרחות ל-638 מהמבקשים שהגישו בקשות בין ינואר 2009 לפברואר 2016. לעומת זאת, על פי נתוני הרשות לאותן שנים שעיבד משרד מבקר המדינה, הרשות קיבלה 3,287 החלטות כאלה - מספר גדול פי חמישה מזה שהוצג לוועדה בכנסת. פער זה מקורו בכך שהנתונים שהרשות מסרה לוועדה התבססו על מאגר נתונים חלקי, ואילו נתוני משרד מבקר המדינה התבססו על מאגר מידע מלא.



במסגרת שיקול  
הדעת המוקנה לשר  
הפנים לשם הפעלת  
סמכויותיו מכוח חוק  
זה, נקבעה מדיניות  
המאפשרת לזרים  
אשר הוכיחו כי הם  
ידועים בציבור של  
אזרחים ישראלים  
להסדיר את מעמדם  
האזרחי בישראל  
מכוח יחסים אלה

יש אפוא פער ניכר בין הנתונים שרשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה לבין הנתונים שהציגה לכנסת, המשמשת גם כגורם המפקח על הרשות המבצעת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי מסד נתונים אמין ומדויק, הזמין לכל הנוגעים בדבר, הוא כלי בעל חשיבות עליונה לצורך הבטחת הליך סדור ושוויוני התואם את כלל הוראות הדין. לפיכך על הרשות לטייב את מערכות הנתונים שלה ולהבטיח כי החלטותיה יתבססו על מלוא הנתונים הרלוונטיים ודיווחיה יהיו מהימנים.

## הסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור של אזרחים ישראלים ושל בני זוג מאותו מין

בן זוג שנשוי לאזרח ישראלי מקבל את מעמדו מכוחו של חוק האזרחות כאמור, ואילו מעמדו של זר המקיים חיים משותפים עם אזרח ישראלי (להלן - ידועים בציבור) מוענק לו מכוח חוק הכניסה לישראל. במסגרת שיקול הדעת המוקנה לשר הפנים לשם הפעלת סמכויותיו מכוח חוק זה, נקבעה מדיניות המאפשרת לזרים אשר הוכיחו כי הם ידועים בציבור של אזרחים ישראלים להסדיר את מעמדם האזרחי בישראל מכוח יחסים אלה.

על פי הפסיקה, שני היסודות העיקריים הטעונים הוכחה כדי שבני זוג ייחשבו כידועים בציבור הם קיום חיים משותפים וניהול משק בית משותף. קשר של נישואין ניתן לזיהוי על פי אקט פורמלי מכונן, ולעומת זאת כדי לזהות קשר של ידועים בציבור נדרשת בחינה עובדתית של טיב הקשר ונסיבותיו, על מנת לקבוע אם מתקיימים תנאי הסף - הגמישים כשלעצמם. לנוכח גמישותם האמורה של תנאים אלה ציין בג"ץ כי המדיניות בעניין הסדרת מעמדם של ידועים בציבור חשופה לניצול לרעה הרבה יותר מן המדיניות הנוגעת לזוגות נשואים, לנוכח היעדר הצורך בעיגון פורמלי כלשהו של הקשר<sup>32</sup>.

בנוהל ידועים בציבור נקבע כי על בני הזוג להמציא את כל המסמכים הנדרשים בתוך 45 יום ממועד הגשת הבקשה; כי לאחר הענקת אשרת ב/1 היא תהיה תקפה למשך שנה בכפוף לבדיקה מקיפה ומעמיקה, ולאחר שנה יחודש המעמד לשנה נוספת, ובסך הכול לשלוש שנים במצטבר, ובכל שנה יבוצעו בדיקות כמתואר; לאחר שלוש שנים תוענק לבן הזוג הזר אשרת א/5 לארבע שנים, ובכל שנה יבוצעו הבדיקות האמורות<sup>33</sup>; בתום התקופה המצטברת - שבע שנים - בני הזוג יכולים להגיש בקשה לישיבת קבע בצירוף המסמכים הנדרשים. לאחר הגשתם תבחן

32 ע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, פס' 24 לפסק-דינה של השופטת ביניש סא(1) 211.  
33 לפי הנוהל כאשר בן הזוג הוא תושב קבע בישראל תקופת ההליך המדורגת תכלול ארבע שנים באשרת ב/1 וחמש שנים באשרת א/5 לישיבת ארעי, הכול בכפוף לבדיקות האמורות.

הרשות את כנות הקשר ותבדוק אם מרכז חייהם של בני הזוג הוא בישראל ותוודא שאין מניעה פלילית או ביטחונית למתן מעמד הקבע.

## טיפול ממושך בבקשות למתן מעמד לבן זוג ידוע בציבור של ישראלי

משרד מבקר המדינה עיבד את נתוני רשות האוכלוסין בנוגע לכלל הבקשות למתן מעמד לבן זוג ידוע בציבור של ישראלי ובנוגע לכלל ההחלטות בעניינן שהתקבלו בשלושת השירות בשנים 2005-2014. בלוח 3 שלהלן יוצגו הנתונים המעובדים:

לוח 3: משך שלבי הטיפול בבקשות של בני זוג ידועים בציבור

מקרא	פילוח הבקשות לפי משך הטיפול בהן	משך הטיפול הנדרש על פי הנוהל	השלב הנבדק ופרטי הבדיקה
<p><b>עד חצי שנה</b></p> <p><b>בין חצי שנה לשנה</b></p> <p><b>יותר משנה ועד ארבע שנים</b></p>		לא נקבע	השלב הראשון: משך הטיפול בבקשה ממועד הגשתה ועד למועד מתן אשרת ב/1*.
<p><b>שלוש עד ארבע שנים</b></p> <p><b>יותר מארבע שנים</b></p>		שלוש שנים אשרת ב/1	שלב שני: פרק הזמן המצטבר שבו אשרת ב/1 הייתה תקפה**.

מקרא	פילוח הבקשות לפי משך הטיפול בהן	משך הטיפול הנדרש על פי הנוהל	השלב הנבדק ופרטי הבדיקה
<div style="background-color: #90EE90; padding: 5px; text-align: center; border: 1px solid black;">בין ארבע לחמש שנים</div> <div style="background-color: #FF0000; padding: 5px; text-align: center; border: 1px solid black;">יותר מחמש שנים</div>		תקופה מצטברת של ארבע שנים	השלב השלישי: פרק הזמן המצטבר שבו אשרת א/5 הייתה תקפה***.

המקור: עיבוד נתוני רשות האוכלוסין.

\* נבדקו 5,751 בקשות שהוגשו בשנים 2005-2014 ובמסגרתן ניתנה אשרת ב/1.

\*\* נבדקו 1,278 בקשות שהוגשו בשנים 2009-2012 ובמסגרתן הוענקה אשרת ב/1 לתקופה מצטברת של שלוש שנים או יותר.

\*\*\* נבדקו 130 בקשות שהוגשו בשנים 2009-2011 ובמסגרתן ניתנה אשרת לתקופה מצטברת של ארבע שנים או יותר, ששיעורן 13% מהבקשות שהוגשו בשנים 2009-2011 ובמסגרתן ניתנה אשרת א/5.

1. אשר לשלב הראשון, מהלוח עולה כי אשרת ב/1 הוענקה לכרבע מהמבקשים יותר מחצי שנה לאחר מועד הגשת הבקשה.

עוד נמצא כי בלשכות נתניה ובני ברק משך הטיפול בבקשות היה ארוך במידה ניכרת: אשרות ב/1 ניתנו בלשכת נתניה ל-43% מהמבקשים ובלשכת בני ברק ל-60% מהמבקשים יותר מחצי שנה לאחר הגשת הבקשה; ל-20% מהמבקשים בלשכת בני ברק ול-17% מהמבקשים בלשכת נתניה ניתנו האשרות רק כעבור שנה עד ארבע שנים.

2. אשר לשלב השני, נמצא כי בכרבע מן הבקשות שהוגשו בשנים 2009-2012 ובמסגרתן הוענקה אשרת ב/1 לשלוש שנים או יותר, היא ניתנה לארבע שנים או יותר - פרק זמן שחרג מהנדרש (שלוש שנים).

בעניין זה ראוי לציין במיוחד את לשכת תל אביב, בה ניתן המספר הגדול ביותר של אשרות ב/1 בשנים אלה - שיעורן של אשרות ב/1 שהעניקה לפונים אליה לארבע שנים או יותר היה הגדול ביותר יחסית לשאר הלשכות - 43% מכלל הבקשות שנבדקו.



משך הטיפול  
בבקשות רבות  
להענקת מעמד אזרחי  
לבן זוג ידוע בציבור  
של ישראלי אורך זמן  
רב מהנדרש על פי  
נוהלי רשות  
האוכלוסין. אשר  
לבקשות שחל עיכוב  
גרידא בטיפול של  
הרשות בהן, העיכוב  
גרם לפגיעה בזכויות  
המבקשים, ואף  
לפגיעה בזכות היסוד  
לחיי משפחה

נמצא כי הטיפול בכ-90% מ-1,800 הבקשות שבהן ניתנה אשרת ב/1 לתקופה קצרה משלוש שנים נפסק עוד לפני השלב שבו נשקל מתן אשרת א/5. אי אפשר לדעת מנתוני המערכת הממוחשבת של רשות האוכלוסין מדוע נפסק הטיפול בשלב זה: האם משום שהוחלט לסרב להאריך את תוקפה של אשרת ב/1, האם משום שהזוגות לא ביקשו עוד להאריך את תוקפה של האשרה או משום שהתקבלו החלטות נוספות אשר לא הוזנו למערכת הממוחשבת.

3. משרד מבקר המדינה בחן לגבי הבקשות שהוגשו בשנים 2009-2012 כמה זמן עבר בין המועד שבו ניתנה למבקשים אשרת ב/1 לאחרונה ובין המועד שבו ניתנה להם אשרת א/5. על פי הנוהל, תקופה זו אמורה להימשך כשנה, כיוון שלאחר שנה פג תוקף אשרת ב/1 ויש לחדשה.

נמצא כי אשרות א/5 ניתנו ל-10% ממגישי הבקשות שנבדקו יותר משנה לאחר המועד שבו ניתנה להם לאחרונה אשרת ב/1. משרד מבקר המדינה מעיר כי מכיוון שעל פי הנהלים אשרת ב/1 ניתנת לשנה בלבד, הרי שבני הזוג הזרים האלה נותרו לכאורה ללא אשרה בתוקף במשך חודשים ולפעמים אף במשך שנים, לפני שהארכה שוב האשרה שהוענקה להם.

4. השלב השלישי בלוח שלעיל עוסק ב-130 פונים שהגישו בקשות בשנים 2009-2011 וקיבלו אשרת א/5 לתקופה מצטברת של ארבע שנים או יותר. אולם הבקשות האמורות הן רק מקצת הבקשות שהוגשו באותן שנים ובמסגרתן ניתנה אשרת א/5. טיפולה של הרשות ברובן המכריע של הבקשות - 843 (87%) מ-973 - נפסק עוד לפני שהושלם ההליך המדורג. מנתוני הרשות אי אפשר לדעת מדוע נפסק הטיפול קודם להשלמת ההליך המדורג: האם משום שהזוגות לא ביקשו להאריך את תוקף האשרה, האם משום שהם נישאו ולכן הם מטופלים על פי הכללים הנוגעים לזוגות נשואים ושמה התקבלו החלטות נוספות אולם הן לא הוזנו למערכת הממוחשבת.

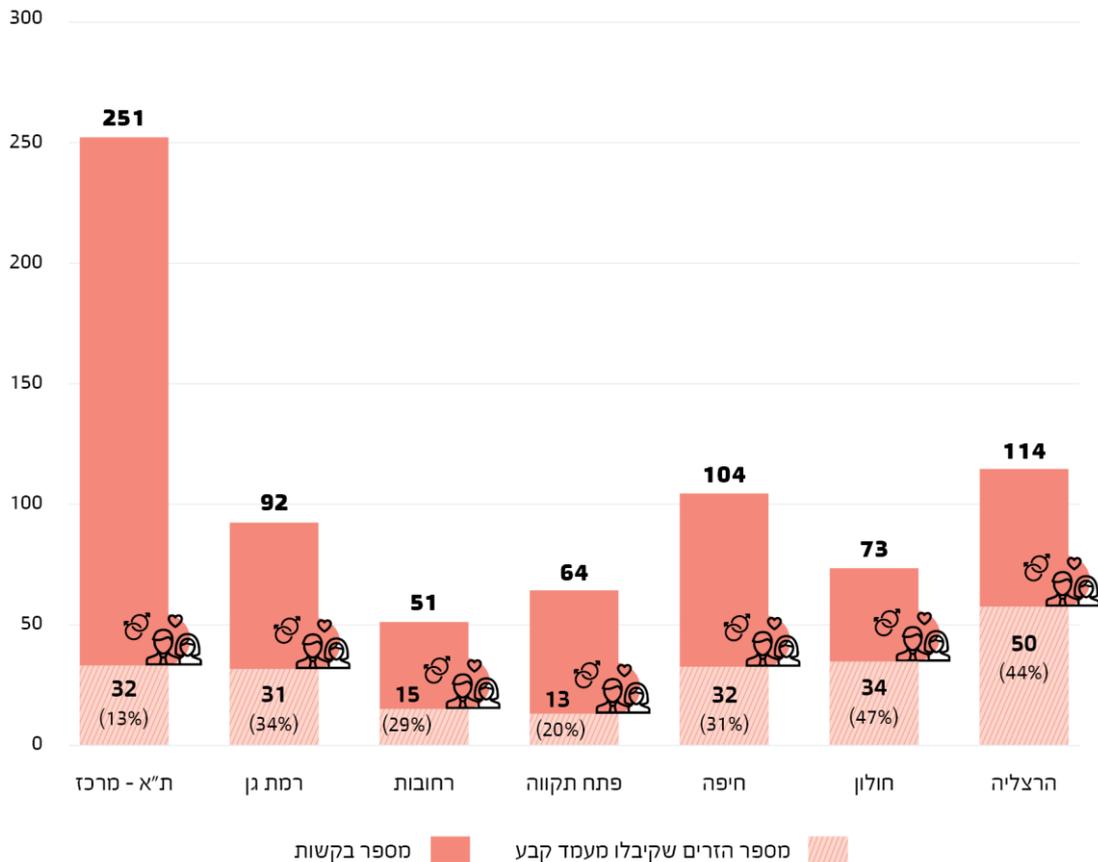
משך הטיפול בבקשות רבות להענקת מעמד אזרחי לבן זוג ידוע בציבור של ישראלי אורך אפוא זמן רב מהנדרש על פי נהלי רשות האוכלוסין. נוסף על כך נתוני רשות האוכלוסין אינם מאפשרים לדעת בוודאות אם הגורמים להפסקת הליכי הטיפול במאות בקשות עוד לפני השלמתם נעוצים בפעולותיהם של הזוגות המבקשים או בהחלטה מפורשת של הרשות. אשר לבקשות שחל עיכוב גרידא בטיפול של הרשות בהן, העיכוב גרם לפגיעה בזכויות המבקשים, ואף לפגיעה בזכות היסוד לחיי משפחה.

## נתונים בדבר בקשות שאושרו בנוגע לבני זוג ידועים בציבור

נמצא כי 1,054 מהבקשות שהוגשו בשנים 2008-2017 טופלו בהתאם לנוהל ידועים בציבור. טיפול רשות האוכלוסין בכ-70% מהן נפסק עוד לפני שהיא שקלה לתת מעמד של קבע לבני זוגם של המבקשים.

להלן בתרשים 4 מוצג שיעורם של מגישי הבקשות האמורות, אשר שבע לשכות השירות הגדולות ביותר מבחינת מספר הבקשות שהוגשו להן, החליטו להעניק לבן זוגם מעמד קבע - אזרחות או רישיון ישיבת קבע.

**תרשים 4: שיעור מגישי הבקשות אשר רשות האוכלוסין החליטה להעניק להם מעמד קבע, מתוך סך הבקשות, בפילוח לפי לשכות**



המקור: עיבוד נתוני רשות האוכלוסין.

ליותר ממחצית הפונים  
ללשכות הרצליה,  
חולון, חיפה, פתח  
תקווה, רחובות, רמת  
גן, תל אביב - מרכז,  
לא הוענק בסופו של  
הליך מדורג מעמד  
קבע

מהתרשים עולה כי ליותר ממחצית הפונים ללשכות האמורות לא הוענק בסופו של הליך מדורג מעמד קבע. מבין לשכות השירות לשכת תל אביב היא הלשכה שבה מוגש מספר הבקשות הגדול ביותר, ושבה שיעור מקבלי מעמד הקבע הוא הקטן ביותר - 13%.

נמצא כי לא ניתן לתלות את השיעור הקטן של מקבלי מעמד הקבע בסירובה של רשות האוכלוסין לבקשה. זאת משום שהרשות החליטה במפורש לסרב רק ל-23 (כ-2%) מכ-1,054 הבקשות<sup>34</sup>.

הנתונים הממוחשבים של רשות האוכלוסין אינם מאפשרים לדעת מדוע לא התקבל שיעור כה גדול (68%) מהבקשות לקבלת מעמד קבע: האם בן הזוג הזר יותר על בקשתו לקבל מעמד קבע, לאחר שהוא ובן זוגו סיימו בהצלחה הליך ארוך ומורכב במשך שנים, האם טיפול רשות האוכלוסין בבקשות לקבלת מעמד הקבע מונע או מעכב בדרך כלשהי את הענקת המעמד, ושמה נתוני רשות האוכלוסין שגויים מן היסוד.

על הרשות ליזום בהקדם וללא דיחוי בדיקה של בקשות הנמצאות בשלב הבחינות למתן מעמד קבע כדי לברר מדוע שיעור כה גדול מהמבקשים אינו מסיים את ההליך ולהשלים את הטיפול בבקשות בהקדם האפשרי, על כל הפעולות הכרוכות בכך. כמו כן, על הרשות לוודא כי מסד הנתונים שלפיו היא פועלת מלא ומהימן.

## היעדר טיפול בקשיים בבחינת כנות הקשר ומרכז החיים

1. ביולי 2015 העלה אגף מרשם ומעמד לפני מנכ"ל הרשות קשיים בנוגע לקבלת החלטות בעניינין של בקשות לאיחוד משפחות: זמינות נמוכה של יועצים משפטיים ללשכות; היעדר המיומנויות הנדרשות בתחום זה - לרבות במסגרת ביצוע ריאיונות - בקרב חלק מהעובדים; מחסור בהנחיות ברורות לגבי הפרטים שיש לציין בסיכומי הבקשות.

במועד סיום הביקורת, כשנה לאחר שהעלה האגף לפני מנכ"ל הרשות את סוגיית הקשיים האמורים, מנהל האגף מסר למשרד מבקר המדינה כי הנהלת רשות האוכלוסין עדיין לא נתנה מענה תכליתי לקשיים שהוא העלה.

2. לצורך טיפול רשות האוכלוסין בבקשות שבהן עולה ספק בדבר כנות הקשר הזוגי, מפעיל מינהל אכיפה זרים ברשות חוקרים שבודקים את כנות הקשר

34. לצורך ניתוח זה נבדקו ההחלטות האחרונות לגבי כל בקשה.

באמצעות שיטות חקירה שונות - תצפית על מקום המגורים של בני הזוג (לפי דיווח שקיבלה הלשכה), פעילויות סמויות וגלויות אחרות. באוגוסט 2016 העסיקה הרשות לצורך כך חמישה חוקרים במשרות מלאות.

בשנת 2015 ביקשו לשכות האוכלוסין ממינהל אכיפה זרים לקיים חקירות בעניינן של כ-400 בקשות לאיחוד משפחות, לצורך בירור בנושא כנות הקשר. המינהל ביצע חקירות לגבי כשליש הבקשות בלבד, והשאר לא נבדקו באותה שנה. בעניינן של כשליש מהבקשות שנחקרו הועלה באופן חד-משמעי כי הקשר הזוגי אינו כן; בעקבות החקירה כמה מהפונים שהגישו את הבקשות האמורות להענקת מעמד אזרחי לבני זוגם ביטלו את בקשתם.

הרשות מסרה בתשובתה כי הסיבה לכך שהטיפול ברבים מהתיקים שבהם בני הזוג המציאו את המסמכים הנדרשים מתארך יותר מכפי שנקבע בנוהל היא שהועלו בעיות בהוכחת כנות הקשר ומרכז החיים של בני הזוג ועוד.

על רשות האוכלוסין לנקוט את הפעולות הדרושות לשיפור הליכי הבדיקה והבירור שהיא מבצעת, ובכלל זה עליה להעמיד לרשות הלשכות והמטה של הרשות כלים שסייעו להם לקבל החלטות ביעילות ובמהירות.

יצוין כי בכל הנוגע לבקשות לאיחוד משפחות יכולה רשות האוכלוסין גם ללמוד מהניסיון המצטבר שלה בדבר שיעור דיווחי בני הזוג על כנות הקשר שלהם שנמצאו נכונים. הרשות יכולה לברר זאת גם באמצעות מחקר כמותי ואיכותני. יש מקום כי הנהלת הרשות תפעל לביצוע מחקר כזה בשיתוף המנהלים הבכירים שאחראים לטיפול בבקשות.

## המצאת מסמכים

על פי נוהלי רשות האוכלוסין, זוגות המבקשים להסדיר את מעמד בן הזוג הזר מכוח נישואין או חיים משותפים מתבקשים כאמור להציג מסמכים שונים. המסמכים נועדו להוכיח את זהותו של מבקש המעמד, את המצב האישי הנוכחי והקודם של המבקש, את כנות הקשר ואת קיום מרכז חייהם בישראל, והם אף נועדו להוכיח כי אין מניעה פלילית למתן מעמד הקבע. חלק מהמסמכים הנדרשים צריכים להיות מאומתים<sup>35</sup> ומתורגמים.

בשנת 2003 קבע בית המשפט העליון כי לצורך פישוט ההליך המדורג ושמירה על אחידות אמות המידה הקבועות בנוהל נשואים, על רשות האוכלוסין לקבוע רשימה אחידה של מסמכים שיש להגיש במסגרת הבקשה לקבלת מעמד ולדאוג לפרסום

35 כדי שהמסמכים ייחשבו למאומתים יש להטביע על המסמך המקורי חותמת "אפוסטיל". חותמת זו מוכרת על פי אמנת האג משנת 1961 כאימות יחיד ומספיק במדינות החברות באמנה. כאשר מדינת המקור אינה חברה באמנה, נדרש הזר לספק שלוש חתימות: של משרד החוץ ושל משרד המשפטים של מדינת המוצא, וכן של שגרירות ישראל.



רשות האוכלוסין לא  
ריכזה את המידע  
בנוגע למסמכים  
הנדרשים מבני הזוג  
במסגרת ההליך  
המדורג שאין דרך  
להנפיקם, ולא הביאה  
לידיעת הלשכות את  
דבר קיומם של  
אישורים חלופיים

נאות של הנוהל<sup>36</sup>. לפי פסק הדין, "בעקרון, הליך ההוכחה על פי הנטל המוטל על המבקש צריך להיות ברור ואחיד, ולא מסע התשה ללא תוחלת; ובמקרים בהם אין מתעוררת בעייתיות מיוחדת, צריכה להיות אחידות בהיקף ובסוג המסמכים הנחוצים".

## קשיים בהמצאת מסמכים

מבירורים שהתקיימו בין מטה רשות האוכלוסין לבין משרד החוץ בשנת 2015 עלה כי לעתים אי אפשר להמציא את המסמכים הנדרשים, לרבות מסמכי סף, אשר בלעדיהם זוגות אינם יכולים להתחיל את ההליך המדורג למתן מעמד לבן הזוג הזר, וזאת מאחר שמדינות שונות אינן מנפיקות את אותם מסמכים לבני הזוג. למשל, פורטוגל אינה מנפיקה תעודת המעידה על רווקות, ואם אזרח מתחתן הדבר נרשם בצדה האחורי של תעודת הלידה; שוודיה אינה מנפיקה תעודות לידה ובמקום זאת ניתן להמציא תמצית מידע רלוונטי ממרשם האוכלוסין שלה; אנגליה והודו אינן מנפיקות תעודות המעידות על מצב אישי (רווק, נשוי וכד'), והדרך היחידה לקבל אישור כזה היא להצהיר על כך לפני נוטריון; ומיאנמר אינה מנפיקה תעודת רווקות, והדרך היחידה לקבל אישור על כך היא באמצעות הצהרת הורי האזרח לפני נוטריון.

כאשר בן הזוג הזר מצהיר כי הוא מתקשה להשיג מסמך מסוים, או כאשר הוא מציג מסמך אחר שלטענתו הוא המסמך הרשמי שמפיקה מדינת המוצא, נדרשת הלשכה לבחון אם אכן יש קושי כזה ואם המסמך החלופי קביל. לצורך כך נדרשת הלשכה לפנות לראש ענף אשרות במטה הרשות, שמקשרת בין הלשכות למשרד החוץ. ראש הענף פונה למשרד החוץ, והוא מפנה את השאלה לקונסול במדינת המוצא. הקונסול משיב לראש הענף, והיא מוסרת את התשובה ללשכות.

ארגוני זכויות אדם מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם מקבלים פניות רבות הנוגעות לקשיים של בני זוג להשיג את המסמכים הדרושים להם במסגרת ההליך המדורג, בייחוד תעודות ישר, דרכונים בתוקף ואישורים בדבר המצב האישי.

נמצא כי רשות האוכלוסין לא ריכזה את המידע בנוגע למסמכים הנדרשים מבני הזוג במסגרת ההליך המדורג שאין דרך להנפיקם, ולא הביאה לידיעת הלשכות את דבר קיומם של אישורים חלופיים, המאפשרים להן לבחון במהירות טענות של מבקשים שנבצר מהם להמציא מסמכים נדרשים. עקב כך משרד החוץ נשאל תכופות את אותן שאלות ונדרש להמציא להן תשובות, והמידע לא נטמע בלשכות. מאחר שהמידע אינו מרוכז ואינו נגיש ללשכות עשוי להיפגע השירות שהן מעניקות למבקשים, והדבר עלול לגרום לעיכוב בטיפול בבקשתם.


  
 נמצא כי כ-40%
   
 מכלל הלשכות לא
   
 פעלו כנדרש בכל
   
 הנוגע לדרישת
   
 מסמכים מישראלים
   
 המבקשים להעניק
   
 מעמד אזרחי לבני
   
 זוגם וכי הן אינן
   
 משתמשות ברשימות
   
 המצורפות לנהלים
   
 אלא ברשימות
   
 פנימיות

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי הליך עבודה כזה מסרב לא
   
 הטיפול בבקשות ואף עלול להאריך, ונוסף על כך הוא בלתי יעיל ומכביד על
   
 עובדי רשות האוכלוסין ועל עובדי משרד החוץ הנדרשים לטפל בנושא שוב
   
 ושוב. על מינהל האוכלוסין לרכז מידע בדבר המסמכים הנדרשים מבני הזוג
   
 במסגרת ההליך המדורג, שאין דרך להנפיקם וכן בדבר האישורים החלופיים
   
 הקבילים ביחס לכל מדינה, בהתאם לניסיון ולידע שהצטבר במינהל, ולהנגיש
   
 את המידע הזה ללשכות השירות ולציבור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה רשות האוכלוסין כי היא עוסקת, בשיתוף
   
 משרד החוץ, בגיבוש מסמך המרכז את המידע בדבר כלל המסמכים הקבילים
   
 הנדרשים מכל מדינה, והוא יופץ ללשכות הרשות.

## חוסר אחידות מבחינת הדרישה למסמכים

לנוהל נשואים המפורסם באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין מצורף מאוקטובר
   
 2014 נספח ובו רשימת מסמכים הנדרשים בעת הגשת הבקשה. ארגוני זכויות אדם
   
 מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם מקבלים תלונות בדבר חוסר אחידות בין
   
 הלשכות מבחינת המסמכים המבוקשים, וכי רשימות המסמכים בלשכות אינן
   
 כוללות את כל המסמכים הנדרשים, ואלו נמסרים בהדרגה.

הרשות ערה זה כמה שנים לטענות האמורות ולנזק שנגרם לאיכות השירות בהיעדר
   
 אחידות בין המסמכים כאמור, וביוני 2015 הנחה מנהל אגף מרשם ומעמד את
   
 לשכות השירות לפעול על פי הנוהל המעודכן משנת 2014 ורשימת המסמכים
   
 שצורפה לו, המבחינה בין מסמכי סף ומסמכים אחרים. מטרת ההנחיה הייתה, בין
   
 השאר, לאפשר מתן אשרת ב/1 על סמך מסמכי הסף בלבד ולהפחית את מספר
   
 הביקורים הנדרשים בלשכה לצורך קבלת האשרה.

במאי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את רשימת המסמכים הנדרשים ב-12
   
 לשכות אוכלוסין שנבחרו באופן אקראי. נמצא כי אף שהנהלים עודכנו
   
 באוקטובר 2014, חמש מהלשכות שנבדקו (תל אביב, רמלה, אילת, כפר סבא
   
 ורחובות) אינן משתמשות ברשימות המצורפות לנהלים אלא ברשימות פנימיות.
   
 למשל, בכולן לא הייתה הבחנה בין מסמכי סף למסמכים אחרים; בשתיים
   
 מהלשכות (תל אביב ואילת) נדרשים הפונים להמציא דרכון שתוקפו חמש
   
 שנים ולא שנתיים ככתוב בנוהל, ובשלוש מהלשכות (תל אביב, אילת ורחובות)
   
 נדרשו הפונים להמציא מסמכים שאינם דרושים על פי הנוהל, כגון תדפיסי
   
 שיחות טלפון.

מהמדגם האמור עולה כי כשנה לאחר תיקון הנוהל כ-40% מכלל הלשכות לא
   
 פעלו כנדרש בכל הנוגע לדרישת מסמכים מישראלים המבקשים להעניק
   
 מעמד אזרחי לבני זוגם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי הליקויים האמורים בהליכי הטיפול הכבידו על המבקשים, חייבו את הזמנתם לפגישות נוספות ללא צורך, האריכו את התהליך ופגעו ביעילות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה רשות האוכלוסין כי נוכח ממצאי דוח מבקר המדינה, יודרכו בשנת 2017 עובדי הלשכות ליצור אחידות בין הלשכות ולייעל את הליך העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי לצורך ייעול הליך העבודה ואחידות בטיפול במבקשים, על לשכות האוכלוסין לפעול בהתאם לנוהל ולהפיץ בקרב מגישי הבקשות את רשימות המסמכים המלאות הנדרשות מהם על פי נוהלי הרשות. על מטה מינהל האוכלוסין להטמיע את השינוי הנדרש בהליכי הטיפול ולוודא כי הוא מיושם הלכה למעשה.

## בקשות של ישראלי ובן זוג יוצא סודן או אריתריאה

כאמור, לשר הפנים נתון שיקול דעת רחב לעניין הפעלת סמכויותיו על פי חוק הכניסה לישראל<sup>37</sup>, אולם עובדה זו אינה גורעת מחובתו של שר הפנים להציג אמות מידה כתובות לגבי אופן הפעלת סמכותו<sup>38</sup>. בית המשפט העליון קבע כי העובדה שנוהלי רשות מינהלית קבועים בהנחיות אינו פוטר את המדינה מפרסום הולם שלהן<sup>39</sup>. בעקבות כך עיגן המחוקק את החובה לפרסם הנחיות מינהליות בסעיף 6 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, והחיל על ההנחיות המינהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי<sup>40</sup>.

החובה לפרסם הנחיות ונהלים של הרשות הציבורית מקורה בעקרון הפומביות והיא מושתתת על שני טעמים מרכזיים: האחד, ההכרה בזכותו של הפרט לדעת אילו נורמות כלליות ומדיניות משפיעות על זכויותיו. הטעם השני נוגע לרשות הציבורית ולתקינות פעילותה. הפרסום נועד למנוע מעשה שרירות ואפליה כלפי האזרח. כמו כן, הפרסום מאפשר ביקורת שיפוטית של בתי המשפט והציבור על החלטותיה ופעילותה של הרשות, והדבר תורם תרומה מהותית לשיפור, לתיקון ולהתייעלות של השירות הציבורי<sup>41</sup>.

37 ראו הערה 17; כמו כן ראו בג"ץ 4156/01 דימיטרוב נ' משרד הפנים, נו(6) 286, 293.

38 בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15, 19-20 (1994).

39 בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פס' 23 לפסק-דינו של השופט חשין, מו(3) 501.

40 ראו הערה 3.

41 בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 199; ראו הערה 1 עמ' 728, 767-768.

1. נמצא כי מנהל אגף מרשם ומעמד במינהל האוכלוסין הפיץ ללשכות ולמטה המינהל בינואר ובאוגוסט 2015 הנחיות בנוגע לטיפול בבקשות להליך מדורג של זרים מאריתריאה או סודן שאין להם מעמד אזרחי בישראל. רבים מהם, אך לא כולם, עונים להגדרת "מסתננים"<sup>42</sup>, דהיינו זרים שנכנסו לישראל מהגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו<sup>43</sup> והם בני זוג של ישראלים. בנובמבר 2016 נמצא כי הנחיות אלו עדיין לא עודכנו בנוהלי הרשות ולא פורסמו לציבור.

2. מנהל המחלקה הקונסולרית במשרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה כי כאשר פונים מבקשים להעניק אשרת שהייה לבן זוג ממדינות שבהן אין למדינת ישראל נציגות, ובייחוד מהרפובליקה של סודן<sup>44</sup> (להלן - צפון סודן), מתעוררות טענות בדבר הקושי להשגת מסמכים, בין השאר כיוון שמדינות אלה אינם מקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל.

א. בהנחיות מינואר ומאוגוסט 2015 קבע מנהל אגף מרשם ומעמד כי אם אי אפשר לאשר מתן אשרת שהייה ל"מסתנן" שנמצא בקשר זוגי עם ישראלי (בקשרי נישואין או חיים משותפים), מסיבות שונות, לרבות קושי בהמצאת מסמכים, על לשכת האוכלוסין להאריך תוקף של אשרת שמופקת ככלל ל"מסתננים" - אשרת 2(א)5 - אשר מקבילה לאשרת תייר (ב/2). יצוין כי על האשרה האמורה מצוין בפירוט כי היא אינה כוללת אישור עבודה בישראל. עוד נקבע, כי כאשר בן הזוג הזר שהוגשה בקשה להסדרת מעמדו לפי נוהל ידועים בציבור הוא מאריתריאה או מצפון סודן, אין להתנות את פתיחת הבקשה בכך שהוא ימציא את כל המסמכים. לפי ההנחיות, אם לבן הזוג הזר אין כלל מסמכים והלשכה השתכנעה בכנותו של הקשר הזוגי, היא תעניק לו אשרת מסוג 2(א)5, ותאריך אותה מדי חצי שנה, עד להמצאת מסמך מזהה. אם בן הזוג יציג מסמך מזהה (דרכון או מסמך רשמי המאומת כדון), ניתן יהיה לתת לו אשרת ב/1, אולם אשרת א/5 תינתן לו רק לאחר שהמציא את כל המסמכים שיש להגיש על פי הנוהל.

רשות האוכלוסין קבעה אפוא בהנחיות מינואר ומאוגוסט 2015 נתיב חליפי לטיפול בבקשות למתן אשרה לבן הזוג זר שהוא יוצא אריתריאה או צפון סודן.

42 על פי נציבות האו"ם לפליטים, יש לכנות אנשים אלה בכינוי שילמד כי הם נמלטו ממדינתם בלית ברירה, והם אינם יכולים לשוב אליה, לדוגמה "מבקשי מקלט". בלי לקבוע עמדה בדבר הכינוי המתאים לקבוצת אנשים זו, לשם הקיצור ובשל כך שהרשות השתמשה במונח זה בהנחיותיה היא תכונה בדוח זה "מסתננים". ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), "זרים שאינם בני הרחקה מישראל" עמ' 59.

43 לפי סעיף 1 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, "מסתנן" הוא מי שאינו תושב כמשמעותו בסעיף 1 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול שקבע שר הפנים לפי סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל. כיום אלו בעיקר זרים שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו.

44 עם הקמתה של מדינת דרום סודן, יש להבחין בין השתיים.

ב. בשנת 2014 אזרחית ישראלית ובן זוגה - אזרח צפון סודן - הגישו לבית הדין לעררים בתל אביב<sup>45</sup> ערר על החלטת רשות האוכלוסין לסרב לאפשר להם להשתלב בהליך המדורג משום שלא הצליחו להשיג מסמכים מצפון סודן. בדצמבר 2015, כארבעה חודשים לאחר שמנהל אגף מרשם ומעמד הוציא את ההנחיה האחרונה בנושא כאמור, הודיעה רשות האוכלוסין לבית הדין שהיא ניאותה להשיב את עניינם של בני הזוג לבחינה מחודשת, ובמסגרתה ייבדקו כנות הקשר ומרכז החיים המשותף. לנוכח זאת ביקשה הרשות למחוק את הערר. באת כוחם של בני הזוג התנגדה למחיקת הערר, באשר סברה שמדובר באמתלה שמטרתה להימנע מהחלת ההליך המדורג על העוררים ולהחיל עליהם "מדיניות חדשה וייחודית" שמיישמת הרשות בעניין בני זוג של אזרחים ישראלים שהם במקורם מאריתריאה ומסודן.

בדצמבר 2015 הוציא בית הדין לעררים פסק דין וקבע בו כי החזרת הבקשה לבחינת רשות האוכלוסין בנסיבות המקרה הזה משמעה ביטול החלטתה הקודמת של הרשות וויתור על דרישת המסמכים החסרים. עוד נקבע בפסק הדין כי אם המבקשים יעמדו ביתר דרישות הנוהל, ובהיעדר מניעה פלילית או בטחונית, הם "יכנסו בגדרו של הנוהל מכוחו מבקש העורר מעמד".

הלשכה המשפטית של הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי רשות האוכלוסין לא עדכנה את בית הדין בנוגע להנחייתו האמורה של מנהל אגף מרשם ומעמד ולפיה יש להגיש את כלל המסמכים על מנת להתחיל בהליך המדורג.

בהיעדר עדכון כאמור ולנוכח נוהלי הרשות אשר הוצגו לבית הדין, פירש בית הדין את החזרת הבקשה לבחינת הרשות כוויתור על הדרישה להמצאת המסמכים. ואולם, הוויתור על המסמכים האלה לא קידם בהכרח את הטיפול בבקשה לקראת מתן אשרת א/5, כפי שאפשר היה להבין מנהלי הרשות אשר הוצגו לבית המשפט, ואשר מאפשרת למחזיקה לעבוד בארץ ואף ליהנות מזכויות סוציאליות שהיא מעניקה. הוויתור על המסמכים עשוי לקדם את הטיפול בבקשה בנתיב חליפי לקראת מתן אשרה לפי סעיף 2(א)(5), אשר אינה מאפשרת לבן הזוג הזר לעבוד בארץ או ליהנות מזכויות סוציאליות. כיוון שההנחיה האמורה לא הוצגה לבית המשפט, אפשר להניח שהוא לא היה ער בהכרח לקיומו של נתיב חליפי ולמשמעות ההבדל בין האשרות.

רשות האוכלוסין השיבה כי בדיון שקיימה בנובמבר 2016 סוכמו הכללים לגבי בקשה להליך מדורג למתן אשרה לבן זוג זר שהוא "מסתנן", וכי בכונתה לפרסמם בחודשים הקרובים.

45 ערר (ת"א) 1923-14 ויתקון נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה (פסק דין מ-27.12.15).



משרד מבקר המדינה  
רואה בחומרה את  
אי-גילוי ההנחיות  
בנוגע לטיפול  
בבקשות של הליך  
מדורג של זרים  
מאריתריאה או סודן,  
לבית הדין. על רשות  
האוכלוסין לפרסם  
בהקדם וללא דיחוי  
את הכללים הנוגעים  
ל"מסתננים"

---

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-גילוי ההנחיות האמורות לבית הדין. על רשות האוכלוסין לפרסם בהקדם וללא דיחוי את הכללים הנוגעים ל"מסתננים", דהיינו זרים שנכנסו לישראל מהגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו, המגישים בקשה במסגרת ההליך המדורג כנדרש.

## איחוד משפחות של אזרחי ישראל עם תושב אזור יהודה ושומרון

על פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), התשס"ג-2003 (להלן - הוראת השעה), על אף האמור בכל דין לרבות בסעיף 7 לחוק האזרחות, שר הפנים לא יעניק לתושב אזור<sup>46</sup> יהודה, שומרון ועזה או לתושב של מדינה המנויה בתוספת להוראה, אזרחות או רישיון ישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב האזור היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור.

ההוראה מטילה, בין השאר, מגבלות גם על איחוד משפחות בין ערבי שהוא אזרחישראל או תושב קבע בישראל לבין בן זוגו תושב אזור יהודה ושומרון (להלן - איז"ש). בבסיס הסדר זה עמד החשש שהשתקעותם של תושבי איז"ש בישראל באמצעות נישואין ואיחוד משפחות תנוצל לצורכי העימות המזוין. חשש זה התבסס, בין היתר, על מעורבותם בפועל של תושבי איז"ש אשר קיבלו מעמד בישראל מכוח נישואיהם עם ישראלים, בפעולות טרור אשר בוצעו בשטחה של ישראל<sup>47</sup>.

באוגוסט 2005 נקבעו כמה חריגים שהוראת השעה אינה חלה עליהם. מתוקף כך הוסמכו הגורמים הממונים בין היתר ליתן היתר שהייה לתושב האזור שגילו מעל 35 שנים ולתושבת האזור שגילה מעל 25 שנים, לשם מניעת הפרדתם מבן זוגם הישראלי.

בינואר 2012 דחה בג"ץ עתירות שהוגשו בנוגע לחוקיותה של הוראת השעה<sup>48</sup>. שופטי הרוב הכירו בקיומה של זכות חוקתית לחיי משפחה, שמקורה בזכות לכבוד האדם, אך קבעו כי היקפה של הזכות אינו משתרע כדי מימוש הזכות בישראל דווקא.

בדיקת בקשות של תושב קבע להעניק מעמד אזרחי לבן זוג תושב איז"ש כוללת גם ביצוע בדיקות נוספות באמצעות משטרת ישראל ושירות הביטחון הכללי.

חלק ניכר מהבקשות האלה מוגשות ללשכת השירות במזרח ירושלים, המטפלת בכ-300,000 תושבים, כ-8% מהם אזרחים ישראלים והיתר תושבי קבע. להלן יפורטו הבדיקות, לפי פירוט שמסרה מנהלת לשכת השירות במזרח ירושלים: תחילה נאסף מידע על מגישי הבקשה כדי לבדוק את מרכז חייו של המבקש. הבדיקות כוללות גם חקירות שביצע המוסד לביטוח לאומי, שיחות עם בני משפחה ומכרים לגבי המבקש, אישור קופת החולים שבה הוא מבוטח, תדפיסי חשבון הבנק שלו, ואם יש לבני הזוג ילדים - אישורים של התחנה לבריאות המשפחה. לעתים אף מקיימים נציגי הלשכה

46 לרבות מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, למעט תושב יישוב ישראלי באזור. בהתאם להחלטת ממשלה 3598 מיוני 2008, אין לאשר בקשות חדשות למתן השינוי לישיבה או היתרים לשהייה בישראל למי שרשום כתושב רצועת עזה או מתגורר בעזה. החלטה זו אינה חלה על מי שמחזיק היתר שהייה לפני 15.6.08. כיוון שכך, יכונה האזור בדוח זה - אזור יהודה ושומרון (איז"ש).

47 בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, פס' 3 לפסק-דינו של הנשיא ברק, סא (2) 202.

48 בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, ס"ה (2) 44.

סיוור במקום מגוריו של המבקש. מנהלת הלשכה ציינה כי כאשר בן הזוג הישראלי מתגורר בירושלים, בדיקת מרכז החיים המשותף מורכבת יותר, נוכח הסמיכות הגאוגרפית של השכונות במזרח ירושלים לכפרים הנמצאים באזור עוטף ירושלים ואינם בשטח ישראל.

## משך ההליך להסדרת מעמדו של בן זוג תושב האזור

בשנת 2016 עבדו בלשכת מזרח ירושלים 25 עובדים, וכל אחד מהם טיפל בממוצע בכ-50 בקשות בשנה. בשנים 2006-2015 ניתנו היתרי מינהלת תיאום וקישור<sup>49</sup> (להלן - מת"ק), בכל הלשכות בארץ, ל-5,782 זרים: ל-4,212 זרים שבני זוגם הישראלים הם תושבי קבע, ול-1,570 זרים שבני זוגם הישראלים הם אזרחים. כ-87% מהבקשות של תושבי קבע טופלו בלשכת השירות במזרח ירושלים, והטיפול בבקשות של אזרחים נחלק בין כמה לשכות.

לפי נוהלי הרשות, בקשות של תושבי איו"ש יטופלו בהתאם לאמות המידה שנקבעו בהוראת השעה ובהתאם לנהלים הקיימים לגבי ההליך המדורג. לפי נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לתושב קבע, לאחר המצאת מסמכי הסף יוענק לתושב איו"ש היתר מת"ק לחצי שנה, ובמהלך פרק הזמן האמור תיבדק הבקשה. היתר מת"ק משמש אישור לקבלת היתר מהמפקד הצבאי, על פי תחיקת האזור, לשהייה בישראל. לאחר אישור הבקשה ותחילת ביצועו של ההליך המדורג יוארך היתר המת"ק מדי שנה או שנתיים בכפוף לבדיקות המתבצעות לפי נוהלי הרשות.

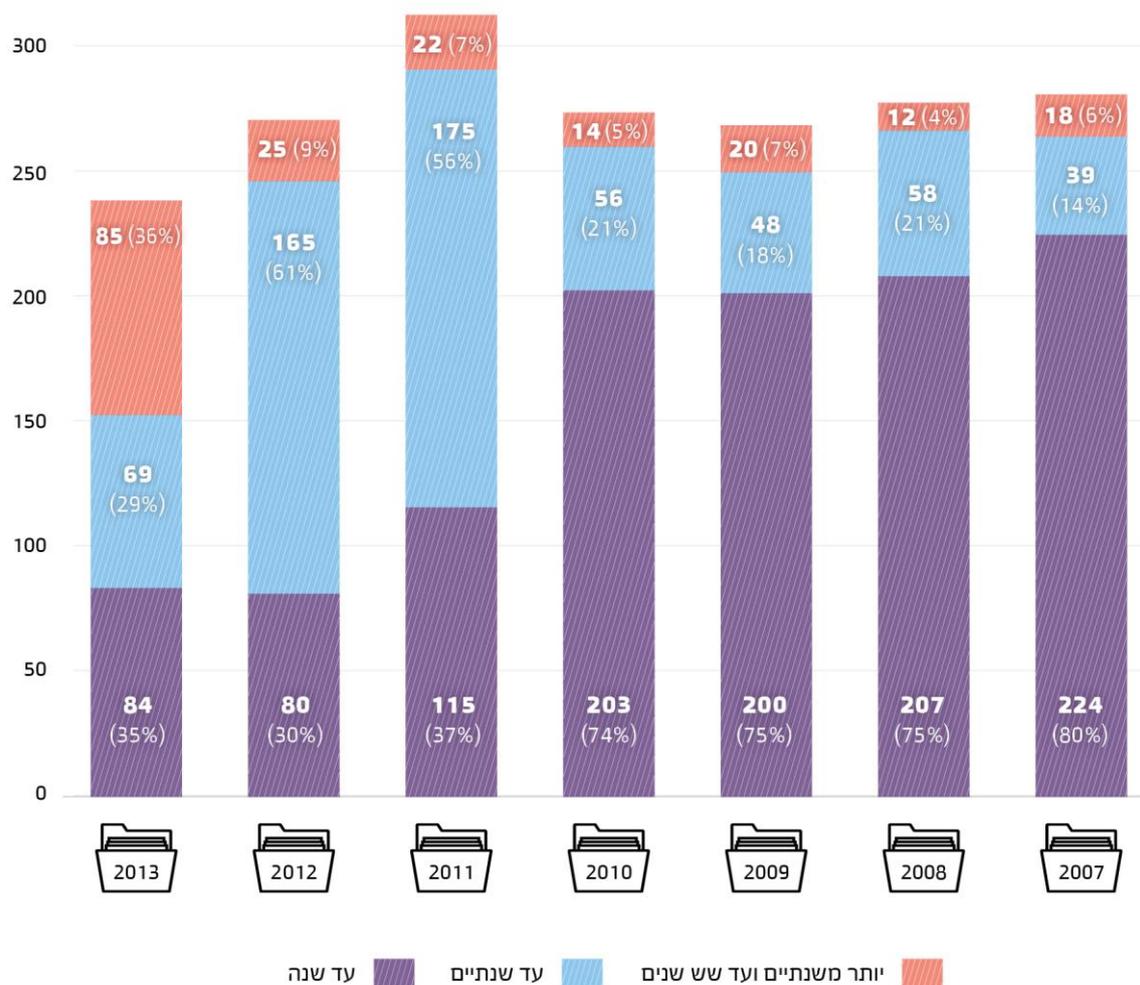
משרד מבקר המדינה בדק את הבקשות שהוגשו (לראשונה) בלשכת מזרח ירושלים בשנים 2007-2014, ובהן הוחלט לתת היתר מת"ק. לפי נוהל נשואים, ניתן היתר מת"ק לאחר שהומצאו במלואם מסמכי הסף. בדיקת בקשות שהוגשו לראשונה מורכבת לעומת בדיקת בקשות להארכת היתר מת"ק, כיוון שבמסגרתן נדרש לבדוק לראשונה מהו מרכז החיים של בני הזוג. יצוין כי בשנת 2006 חל גידול ניכר במספר הבקשות שהוגשו, לאור התיקון בהוראת השעה מאוגוסט 2005, אשר לפיו ניתן היה לאשר היתר לחלק מתושבי איו"ש (גברים מעל גיל 35 ונשים מעל גיל 25). בסך הכול נכללו בבדיקה כ-4,000 בקשות.

נמצא כי במערכת הממוחשבת של הרשות לא נרשם מתי המבקש הגיש את כל מסמכי הסף, ולכן לא היה אפשר לבדוק כמה זמן עבר ממועד השלמת ההמצאה של מסמכי הסף ועד מתן ההיתר הראשון. לנוכח מגבלה זו הניח משרד מבקר המדינה כי המצאת מסמכי הסף אורכת כמה חודשים, ולכן נבדק שיעור הבקשות שהחלטה בעניינן התקבלה יותר משנה לאחר שהוגשה הבקשה.

להלן בתרשים 5 מוצג משך הטיפול של לשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בבקשות חדשות, עד קבלת אישור מת"ק, לפי השנים שבהן הוגשו הבקשות.

49 זוהי נציגות של יחידת תיאום פעולות הממשלה בשטחים באזור יהודה ושומרון. ההיתר מקנה את אותן זכויות שמקנה היתר שהייה מסוג ב/1.

תרשים 5: התפלגות הבקשות על פי משך הטיפול של לשכת מזרח ירושלים בעניינן



המקור: עיבוד נתוני רשות האוכלוסין.

  
**משרד מבקר המדינה**  
**מעיר למנכ"ל רשות**  
**האוכלוסין כי השיהוי**  
**הניכר בטיפול**  
**בבקשות להסדרת**  
**מעמד של בן זוג**  
**תושב האזור עלול**  
**לפגוע בזכויות היסוד**  
**של בני הזוג לחיי**  
**משפחה**

מהתרחים עולה כי משנת 2011 ואילך גדל במידה ניכרת שיעור הבקשות שהטיפול בהן התעכב. אשר לבקשות שהוגשו בשנת 2013, יותר משליש מבני הזוג של המבקשים קיבלו היתרי מת"ק ראשונים רק שנתיים או יותר לאחר שהוגשה הבקשה. יצוין כי במאי 2016 עדיין לא התקבלה החלטה בעניינן של כ-40% מהבקשות שהוגשו בשנת 2014.<sup>50</sup>

מנהלת לשכת מזרח ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא דנה לעתים קרובות עם גורמים במטה רשות האוכלוסין בעומס העבודה בלשכה, במורכבות השירות לפונים ובפיגורים בקבלת החלטות בנוגע לבקשות למתן מעמד. עוד מסרה שהיא התריעה - הן בשנת 2011 לפני מנהל אגף לשכות והן בסוף שנת 2013 לפני לשכת מנכ"ל הרשות - על העומס הקיים ועל השפעותיו על השירות הניתן לתושבים. במרץ 2013 הציג מנהל אגף מרשם ומעמד את הקשיים האמורים לפני מנכ"ל הרשות וביקש לקיים דיון בנושא, אולם דיון כזה לא התקיים.

נמצא כי מאחר שהעומס בלשכת מזרח ירושלים גרם לשיהוי הטיפול בבקשות הפונים ולפגיעה בהם, חייבו בתי הדין את הרשות בהוצאות בשל אי-מתן מענה לפונים. לדוגמה, במאי 2015 הציגה נציגת הלשכה המשפטית של הרשות למנהל אגף לשכות ולמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש פרטים על 40 עררים, אשר בגינם הטיל בית הדין לעררים על הרשות הוצאות בסך מצטבר של 60,000 ש"ח בשל אי-מתן מענה לפונים. מאחר שפנייתה האמורה של הנציגה לא נענתה, היא שבה ופנתה לגורמים האמורים ביוני 2015, אולם גם פנייה זו לא נענתה.

למשל, בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים<sup>51</sup> נדון ערעורו של מגיש בקשה בעניין סכום ההוצאות שנפסקו לזכותו. מגיש הבקשה טען כי מדובר בסכום זעום (1,000 ש"ח) שאינו הולם את מחדלה של רשות האוכלוסין - אי-מתן מענה לבקשתו לאיחוד משפחות במשך כשנתיים ואי-קידום הטיפול בכך. בית המשפט פסק כי הדין הוא עם המערער. רק בעקבות הגשת הערר הודיעה הרשות לבית הדין כי אישרה את הבקשה. בית המשפט קיבל את הערעור וחייב את הרשות בהוצאות בסך כולל של 15,000 ש"ח.

נמצא כי על אף שמשנת 2013 היה מנכ"ל הרשות, מר אמנון בן עמי, ער לפיגורים של לשכת מזרח ירושלים בקבלת החלטות, הנהלת הרשות לא העמידה לרשות הלשכה כלים לקיצור משך הטיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל רשות האוכלוסין כי השיהוי הניכר בטיפול בבקשות להסדרת מעמד של בן זוג תושב האזור עלול לפגוע בזכויות היסוד של בני הזוג לחיי משפחה. הפגיעה משמעותית כאשר מדובר בטיפול בבקשות המוגשות לראשונה, כיוון שעד לאישור הבקשה, אם ניתן אישור כזה, בן הזוג תושב איו"ש אינו רשאי לשהות בישראל באופן חוקי. אף על פי שהנהלת הרשות הייתה ערה לעיכובים הניכרים בטיפול בבקשות ועל אף הביקורת שמתח בית המשפט על הרשות בעניין זה, ההנהלה לא פעלה לתיקון המצב.

50 הוגשו 442 בקשות חדשות, לגבי 139 מהן לא התקבלה החלטה עד מאי 2016.

51 עמ"נ 24351-03-15 עמאד נסאר אלחוסייני נ' משרד הפנים. ניתן ביוני 2015.

על הנהלת רשות האוכלוסין לגבש בדחיפות תכנית פעולה לטיפול בשיהוי בבקשות האלה, ולפעול ליישומה בהקדם האפשרי.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי הנהלת הרשות מגבשת תכנית פעולה לצמצום הפערים ולקיצור זמני הטיפול בבקשות אלה, במסגרת תכנית העבודה שלה לשנת 2017.

## מעורבות גורמים חיצוניים בבדיקת הבקשות

### בדיקת בקשות בידי לשכת הקשר "נתיב"<sup>52</sup>

לשכת הקשר "נתיב" (להלן-נתיב) היא יחידת סמך של משרד ראש הממשלה. בשנת 2007 קבעה הממשלה כי אחד התפקידים העיקריים של "נתיב" הוא "לבדוק ולהמליץ על זכאות העלייה לישראל של יהודים זכאי עלייה בני ויוצאי מדינות חבר העמים"<sup>53</sup>.

כאשר בן זוג זר של יהודי ישראלי הוא נתין או יליד מדינות חבר העמים או מזרח אירופה, רשות האוכלוסין מפנה אותם ל"נתיב". בנוהלי הרשות לא מצוין מדוע נדרשת הפנייה ל"נתיב". יצוין כי כאשר בן הזוג הישראלי הוא יליד הארץ או עולה ממדינות אחרות, בני הזוג אינם מופנים לגופים אחרים לצורך בחינת בקשתם.

1. על פי דברים שמסרה "נתיב" למשרד מבקר המדינה, על המבקש הישראלי ובן זוגו הזר למלא שאלון שניתן להם בלשכת השירות של רשות האוכלוסין, לציין בו את הפרטים הנדרשים, ולצרף לשאלון שישלח ל"נתיב" מסמכים שונים (כגון תעודת לידה ותעודה המעידה על מצב אישי); "נתיב" מזמינה את בני הזוג לצורך תשאול, ובמסגרתו יישאלו בני הזוג בדבר נסיבות ההיכרות ביניהם; "נתיב" מוודאת את אמיתות המסמכים ובודקת אם בן הזוג הזר זכאי עלייה לפי חוק השבות, התש"י-1950. נוסף על כך, אם בן הזוג הישראלי נולד באחת ממדינות חבר העמים או מזרח אירופה, "נתיב" דורשת שיציג לה מסמכים לאישור זכאותו לעלות לארץ לפי חוק השבות, וזאת על מנת לוודא כי אכן עלה כחוק וקיבל מעמד בישראל בהתאם לזאת.

בתום הבדיקות האמורות "נתיב" מעבירה את חוות דעתה ללשכת האוכלוסין המטפלת בבקשה לאיחוד משפחה. אם בתשאול הועלו ספקות בנוגע לכנות הקשר הזוגי, "נתיב" מציינת זאת בחוות דעתה. מדברים שמסרה נציגת הלשכה המשפטית של נתיב עולה כי בעת שהרשות בוחנת את הבקשה עליה להביא בחשבון את המלצת נתיב.

52 ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2013), "לשכת הקשר 'נתיב'", עמ' 38.

53 החלטה 2070 מיולי 2007.

## נתיב לא הוסמכה במפורש לבדוק את כנות הקשר בין בני הזוג ולבצע בדיקות בדיעבד בדבר זכאותו של בן הזוג הישראלי לעלות לישראל לפי חוק השבות, אגב שקילת בקשתו לאיחוד משפחות

2. נמצא כי בהחלטת הממשלה האמורה הוסמכה "נתיב", בין היתר, לבדוק את הזכאות לעלייה לישראל של יהודים וזכאי עלייה בני יוצאי מדינות חבר העמים, ולא הוסמכה במפורש לבדוק את כנות הקשר בין בני הזוג ולבצע בדיקות בדיעבד בדבר זכאותו של בן הזוג הישראלי לעלות לישראל לפי חוק השבות, אגב שקילת בקשתו לאיחוד משפחות. הסמכות לבצע בדיקות בדיעבד בדבר זכאותו של בן הזוג הישראלי לעלות לישראל לפי חוק השבות גם לא הוקנתה ל"נתיב" בחוק, בתקנה, בנוהל של רשות האוכלוסין או בהחלטות מינהליות.

הלשכה המשפטית של רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הממשלה הסמיכה את "נתיב" לבדוק את הזכאות לעלייה של יוצאי מדינות חבר העמים ולתת המלצה בעניינם. לפיכך הסיקה הלשכה המשפטית כי "נתיב" מוסמכת לבדוק את הזכאות לעלייה של אזרחי ישראל שהם יוצאי מדינות אלו, בייחוד כאשר גם בן הזוג הזר הוא נתין של אחת מהן, ולנוכח העובדה ש"נתיב" מסייעת ממילא בבחינת מסמכיו. הלשכה המשפטית הוסיפה כי התשאול המתבצע במהלך בדיקת המסמכים נוגע לבחינת הזכאות, וכי לעתים לנסיבות ההיכרות יש השפעה גם על סוגיית הזכאות (למשל, אם הישראלי עלה לארץ כבן זוג לזכאי שבות ומתברר כי הקשר עם בן הזוג הזר החל עוד לפני העלייה). הלשכה המשפטית הוסיפה כי מדובר בסמכות נלווית לסמכות הבדיקה וההמלצה על הזכאות, ומסרה כי כל אימת שמוגשת בקשה למתן מעמד לבן זוג זר של אזרח ישראלי - ולא רק כשמדובר בבן זוג מחבר העמים - נבדק אם בן הזוג הישראלי הוא אכן אזרח ישראל, וזאת בטרם אישור הזמנת הזר.

בדיקת הבקשות לאיחוד משפחות שבה בן הזוג הישראלי הוא יהודי יוצא מדינות חבר העמים או מזרח אירופה התרחבה, הלכה למעשה. הבדיקה כוללת גם בדיקה בדיעבד של נסיבות עלייתו של הישראלי לישראל ובדיקה מחודשת של תוקף מעמדו כאזרח, בדיקה של פניית הזוג המבקש ל"נתיב", לרבות בחינת מידע ומסמכים שנמסרו ל"נתיב", ובין היתר מידע רגיש על הקשר הזוגי. כל אלה, בלי שסמכות "נתיב" לעשות בדיקות אלה עוגנה באופן רשמי ופורסמה.

ראש "נתיב" השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי "נתיב" פועלת כזרוע ביצועית של רשות האוכלוסין. הוא הוסיף כי "נתיב" אינה בודקת את כנות הקשר אלא מעבירה לרשות האוכלוסין התרשמות כללית להמשך טיפול, וכי היא בודקת את האזרח הזר המבקש מעמד בישראל מאחר שייתכן שהוא זכאי למעמד לפי חוק השבות. עם זאת, בנוגע לבדיקה בדיעבד של אזרחותו של ישראלי אשר קיבל מעמד של עולה בהגיעו לישראל ממרחב ברית המועצות לשעבר, ראש "נתיב" סבור כי יש לבצע בדיקת זכאות חוזרת אך ורק אם עולה חשד סביר כי האזרח הישראלי קיבל מעמד עולה במרמה, ולא בכל המקרים בצורה גורפת.

על היועץ המשפטי לממשלה לחוות דעתו בסוגיה האם הבירור הנוסף בדבר מעמדו בארץ של בן הזוג הישראלי במסגרת בקשתו להעניק מעמד לבן זוג, בירור המתבצע רק לגבי מי שעלה ממדינות חבר העמים או מזרח אירופה, עלול להיות בגדר אפליה פסולה. אם יתברר שמדובר באפליה פסולה, יש לפעול לאלתר למנעה.

משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי הוא יבחן סוגיה זו.

אם "נתיב" תמשיך לעסוק בנושא כנות הקשר והמידע הרגיש על הקשר הזוגי, אם לצורך בדיקה או לצורך גיבוש התרשמות כללית כאמור, על רשות האוכלוסין ומשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם לשכת היועץ המשפטי לממשלה, לבחון אם יש צורך בכך בעניינם של יוצאי חבר העמים, נוסף על בדיקתה של רשות האוכלוסין. אם נמצא שיש צורך בפעולותיה הנוספות של "נתיב", יש להבהיר את היקף סמכותה בכתב, כנדרש, ולפרסמה לציבור. אם "נתיב" לא תוסמך לפעול כך, יש להפסיק לאלתר את מעורבותה בנושא.

רשות האוכלוסין השיבה כי נוכח הערות משרד מבקר המדינה, תתבצע בחודשים הקרובים התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ומשרד ראש הממשלה בסוגיה זו.

## בדיקת בקשות בידי משרד החוץ

נוהל נשואים מפרט את כללי הגשתה של בקשה לאיחוד משפחות, כאשר בני הזוג שוהים בחו"ל: על בני הזוג לפנות לנציגות ישראל במדינת מוצאו של בן הזוג הזר, להגיש בקשה לאישור כניסתו לארץ ולצרף את המסמכים הנדרשים; הקונסול יבחן את הבקשה אל מול התנאים שבנוהל, ובכלל זה יבצע בחינה ראשונית של כנות הקשר בין בני הזוג, גם באמצעות ריאיון של בני הזוג; אם הקונסול מאשר את הבקשה, הוא מנפיק לבן הזוג הזר אשרת תייר מסוג ב/2 למשך 30 ימים, ובמהלכם נדרשים בני הזוג לפנות ללשכת אוכלוסין בישראל לצורך המשך הטיפול.

משרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי יש להבחין בין מקרה בו שני בני הזוג שוהים בחו"ל ומרכז חייו של בן הזוג הישראלי הוא בחו"ל, לבין מקרה שבו מרכז חייו בישראל. רק במקרה הראשון עובדי הקונסוליה יבדקו את מסמכי הסף, יקיימו ריאיון ראשוני לבחינת כנות הקשר ויגישו לרשות האוכלוסין את המסמכים ואת התרשמותם בנוגע לכנות הקשר. לאחר שהרשות תבחן את הבקשה היא תנפיק אשרת כניסה לבן הזוג הזר לשם השלמת התהליך. במקרה השני הנציגות לא תטפל בבקשות, ועל בן הזוג הישראלי לבוא לישראל ולהגיש בקשה. משרד החוץ הוסיף כי עמדה זו מעוגנת בהנחיות שנשלחו לקונסוליות.

  
יש פער בין הוראות  
הנוהל של הרשות  
לבין ההנחיות ששלח  
משרד החוץ  
לקונסוליות בכל  
הנוגע לזרים אשר  
מרכז החיים של בן  
זוגם הישראלי הוא  
בישראל. במקרים  
כאלה, הקונסוליות  
לא בודקות בקשות

---

נמצא כי יש פער בין הוראות הנוהל של הרשות, המוצגות לציבור לבין ההנחיות ששלח משרד החוץ לקונסוליות בכל הנוגע לזרים אשר מרכז החיים של בן זוגם הישראלי הוא בישראל. במקרים כאלה, הקונסוליות לא בודקות בקשות, לא מקבלות מסמכים ולא עורכות ריאיון. פעולה שלא בהתאם להוראות הנוהל של הרשות גורמת עיכוב לבדיקת בקשות ואף עלולה לגרום לניתוק בין בני הזוג למשך זמן מה.

רשות האוכלוסין השיבה כי בנובמבר 2016 התקיימה ישיבה עם נציגי האגף הקונסולרי במשרד החוץ וסוכם בה כי הליך הבדיקה הראשוני יבוצע בקונסוליות, והנהלים הרלוונטיים יתוקנו בהתאם לכך.

על רשות האוכלוסין ומשרד החוץ להפיץ בהקדם את הכללים המעודכנים בדבר הליך הגשת הבקשות ובחינתן. ראוי שההליך יהיה כרוך בטרחה המועטה ככל האפשר לבני הזוג בנסיבות העניין, ושהוא לא יקשה על רשות האוכלוסין לבדוק כדבעי את הבקשות כדי לגבש החלטה מיטבית בעניינו של כל מקרה.

## הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים

חוק הכניסה לישראל קובע הוראות בנושא מתן אשרות כניסה לישראל ורישיון שהייה בה למי שאיננו אזרח ישראל או בעל אשרת עולה או תעודת עולה. מכוח הוראות החוק המקנות שיקול דעת לשר הפנים, הוא יכול ליתן היתר לשהייה בישראל או אשרה לישיבה ארעית וכן רישיון לישיבת קבע על בסיס טעמים הומניטריים מיוחדים<sup>54</sup>. סמכות זו מוקנית למנכ"ל הרשות משנת 2008, מועד הקמת רשות האוכלוסין. מדיניות משרד הפנים היא להעניק אשרות לישיבת קבע במקרים חריגים מיוחדים מסיבות הומניטריות או כשיש למדינת ישראל אינטרס מיוחד לתת רישיון לישיבת הקבע. בתי המשפט אישרו מדיניות זו ולפיה יינתן רישיון לישיבת קבע רק במקרים הומניטריים מיוחדים<sup>55</sup>.

הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים (להלן - הוועדה ההומניטרית) היא ועדה מייעצת למנכ"ל רשות האוכלוסין בבואו לבחון בקשות למתן מעמד בישראל, מכוח חוק הכניסה לישראל, אשר אינן עומדות באמות המידה הקבועות בנוהלי רשות האוכלוסין. יו"ר הוועדה היא ממונה על תחום אשרות זרים ברשות האוכלוסין, וחבריה הם נציגים ממשרד החוץ, ממשרד הבריאות, ממשרד הרווחה, מהמוסד לביטוח לאומי, ממשטרת ישראל ומ"נתיב". בדיוני הוועדה משתתף גם נציג הלשכה המשפטית ברשות. על הוועדה להתכנס אחת לשלושים יום, ובכל דיון היא עוסקת ב-20-25 בקשות.

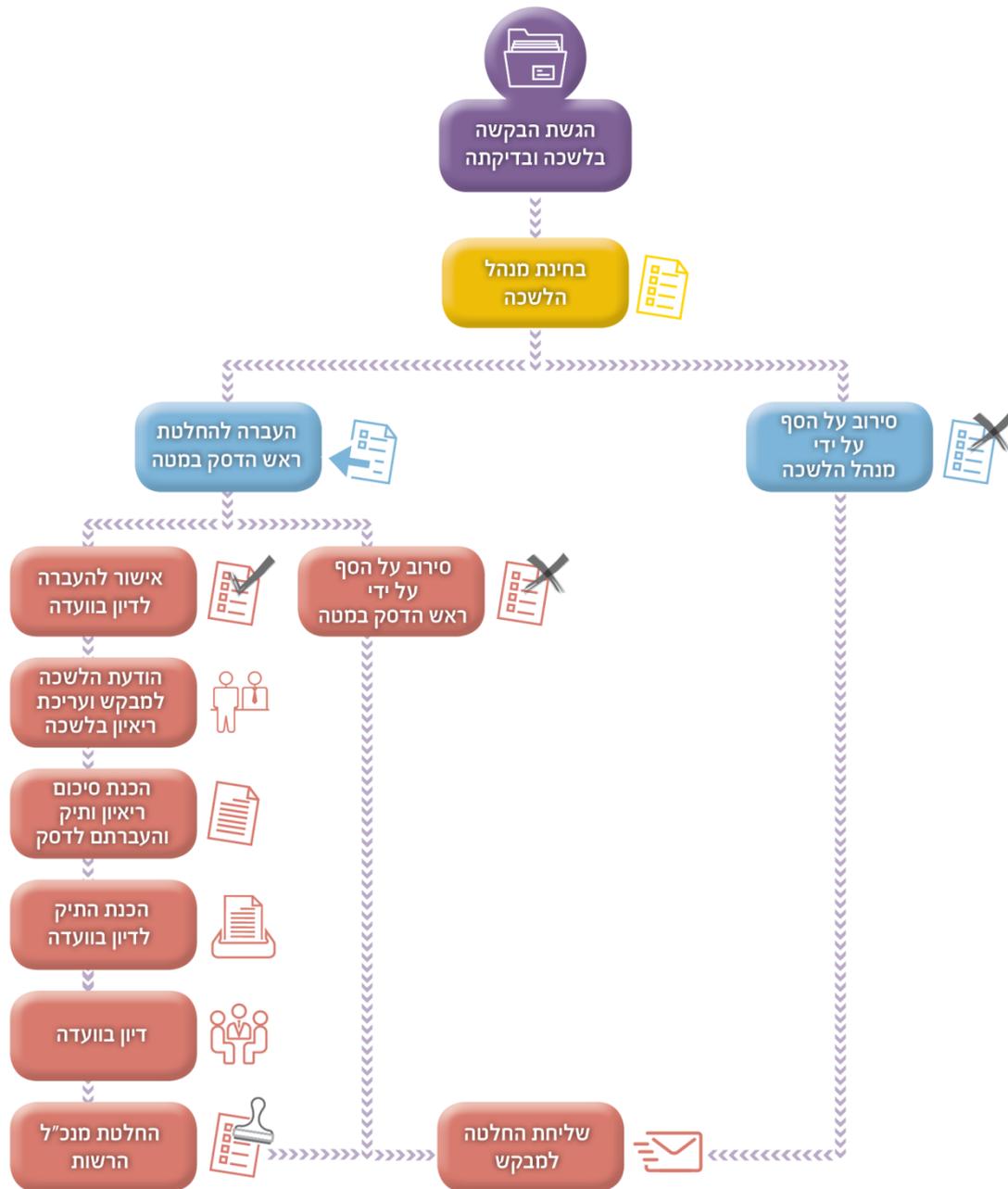
הוועדה דנה בין השאר בבקשות לאיחוד משפחות בהליך המדורג. לדוגמה, אם קשר זוגי בין בן זוג זר לבין אזרחי ישראלי פסק מלהתקיים - אם בשל רצון בני הזוג לסיים את הקשר, אם בשל פטירת בן הזוג הישראלי ואם מסיבות אחרות, כמו גילויי אלימות מצד בן הזוג הישראלי - יכול בן הזוג הזר לבקש שהוועדה ההומניטרית תדון בעניינו, בתנאי שעניינו עומד בתנאים מסוימים המפורטים בנוהלי הרשות.

תרשים 6 שלהלן הוא תרשים זרימה המציג את הליך עבודתה של הוועדה, כפי שמוצג בנוהל הוועדה ההומניטרית.

54 בג"ץ 9211/04 איבורה נ' שר הפנים (ניתן ב-18.7.05, פורסם במאגר ממוחשב); בג"ץ 2828/00 קובלבסקי נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 21.

55 בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פס" 9 לפסק-דינו של השופט גולדברג נא(1) 15; בג"ץ 3403/97 אנקין נ' משרד הפנים, נא(4) 522, 527.

תרשים 6: שלבי הליך העבודה של הוועדה



מנתוני רשות האוכלוסין עולה כי בשנים 2010-2015 דנה הוועדה ההומניטרית בכ-1,500 בקשות, ובממוצע בכ-250 בקשות בשנה. בשנת 2015 כ-50% מהבקשות אושרו וכ-50% סורבו.

## קביעת משכו המרבי של מתן השירות

התברר כי רשות האוכלוסין הייתה ערה לצורך לקבוע את משכו המרבי של כל שלב בהליך האמור. ואולם, הרשות קבעה זאת רק לשניים משבעת שלבי ההליך. למשל, לא נקבע משכו המרבי של שלב הכנת סיכום הריאיון והתיק במטה ומשכו המרבי של שלב קבלת החלטת מנכ"ל הרשות. במרץ 2013 דנו היועץ המשפטי של הרשות, מנהל אגף מרשם ומעמד ואחרים בתלונות רבות שהרשות קיבלה בנוגע לעיכובים בהליך הטיפול בבקשות, בעיקר בנוגע למשך הזמן שבין הגשת הבקשה לדיון בוועדה ההומניטרית לבין מועד קבלת ההחלטה וההודעה עליה למבקשים. מנהל אגף מרשם ומעמד ציין כי הבעיה נעוצה בכך שלא נקבע משכו המרבי של שלב סיכום הבקשה והגשתו לקראת הדיון בוועדה.

אף על פי כן נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה את משכמו המרבי של כל שלבי הליך הטיפול בבקשות לדיון בוועדה ההומניטרית. כפי שיפורט להלן, לעתים משך שלבי הטיפול של הוועדה ההומניטרית בבקשות היו ארוכים מהסביר ולעתים עיכבו את מועד תחילת מימוש זכויותיהם של המבקשים.

## היעדר מסד נתונים על הבקשות

בפסק דין של בג"ץ מאוגוסט 2016<sup>56</sup> הודגשה החשיבות שביצירת מסד נתונים באיכות גבוהה, שאינו כרוך באיסוף נתונים ידני מייגע, וצוין כי מסד נתונים המאפשר חיפוש ושליפה מהירים הוא כלי ניהולי ממדרגה ראשונה של כל מערכת מורכבת. בפסק הדין נכתב כי על סמך הנתונים אפשר בנקל לאתר פגיעה בזכותו של פלוני, למשל בזכות לשוויון; וכן אפשר לבחון אם פגיעה כאמור היא מוצדקת ומחויבת המציאות; כמו כן היא תורמת לשקיפות ומאפשרת דיון ציבורי בסוגיות חשובות.

56 רע"ב 8858/15 סיבוני נ' שירות בתי הסוהר, פס' 16 לפסק-דינו של השופט מזוז (פורסם במאגר ממוחשב, אוגוסט 2016).



נתוני רשות האוכלוסין  
על משך הטיפול  
בוועדה ההומניטרית  
אינם מאפשרים אפוא  
לבצע בקרה על משך  
ההליך ולהתמודד עם  
טענות שהטיפול  
ממושך באופן בלתי  
סביר

---

נמצא כי רשות האוכלוסין אינה מנהלת את הבקשות האמורות באופן ממוחשב, והמידע בענייני העומד לרשותה מאוסך בערמה של תיקים וברשימה ידנית ובה פרטים על מבקש הבקשה, מהות הבקשה בקצרה וההמלצה הסופית של הוועדה, והדבר אינו מאפשר בחינה שיטתית של עבודת הרשות בנוגע לוועדה. המידע המרוכז על כלל הבקשות אשר עומד לרשותה כולל רק את מספר הבקשות שעלו לדיון בוועדה, שיעור הבקשות שהוועדה ההומניטרית אישרה ושיעור הבקשות שהיא סירבה להן.

באין מידע מרוכז על כלל הבקשות, אי אפשר לדעת כמה בקשות הוגשו ללשכות בתקופה נתונה, כמה מהן החליט מנהל הלשכה או מטה מינהל האוכלוסין לדחות על הסף, ומה משך הטיפול - השכיח או הממוצע - בבקשות שעלו לדיון בוועדה. במצב הקיים, כדי לדעת כמה זמן אורך, ככלל, הטיפול בבקשות כאלה, יש לעבור על כל תיקי הבקשות, לשלוף מהן את המידע הרלוונטי ולסכמו. פעולה כזאת נדרשת גם כדי להציג את הנתון על מספר הבקשות הממתנות לדיון בוועדה. נוסף על כך, אין לרשות נתונים על השלבים שלאחר קבלת החלטתה של הוועדה - החלטת המנכ"ל והעברת התשובה על הבקשה למבקשים. זאת אף על פי שכאמור, עוד במרץ 2013 הרשות הייתה ערה לטענות בדבר הזמן הרב הנדרש למשלוח הודעה למבקשים.

יצוין שבדיון ממאי 2016 שקיימה הוועדה המיוחדת של הכנסת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, התבקשו נציגי הרשות לספק נתונים מבעוד מועד על מספר הבקשות שהוגשו לוועדה ההומניטרית וכן על משך הטיפול הממוצע בבקשות עד למועד הדיון בוועדה. נציגי הרשות מסרו בדיון בוועדה כי אי אפשר להפיק נתונים אלו. הוועדה מתחה ביקורת על הרשות ועל יו"ר הוועדה, וחברת הכנסת סתיו שפיר הדגישה כי ללא נתונים על מספר הבקשות שמוגשות ומשך הטיפול בבקשה, הרשות לא יכולה לבדוק את עצמה ולהתייעל.

נתוני רשות האוכלוסין על משך הטיפול בוועדה ההומניטרית אינם מאפשרים אפוא לבצע בקרה על משך ההליך ולהתמודד עם טענות שהטיפול ממושך באופן בלתי סביר. זאת ועוד, בהיעדר מאגר נתונים ממוחשב קשה להעמיד את המידע באופן שקוף לרשות ציבור המבקשים.

רשות האוכלוסין השיבה כי על מנת לייעל את עבודת הוועדה וליצור מסד נתונים שבהתבסס עליו ניתן יהיה להפיק דוחות לצורך קבלת החלטות, הוחלט למחשב את ניהול התיקים בוועדה, וזאת במסגרת תכנית העבודה לשנת 2017.

## המתנה ארוכה לדין בוועדה ההומניטרית

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לפי הנתונים המעודכנים לאפריל 2016, כ-345 בקשות היו בהמתנה לדין בוועדה ההומניטרית. לנוכח העובדה שהוועדה מתכנסת אחת לחודש ומטפלת בכ-25 בקשות במהלך דיון, הרי שהמבקש ממתין לדין הוועדה בבקשתו כשנה וחודשיים בממוצע. נוסף על כך, חלק מהבקשות מועברות לוועדה בידי בית משפט או בית דין לעררים, והוא מגביל את משך הזמן עד לקבלת החלטה. הרשות עשויה לקדם בקשה כזאת על פני בקשות שכבר ממתנות לדין, ובכך עלול לחול עיכוב נוסף בדין בהן.

בשנת 2015 דנה הוועדה ההומניטרית ב-295 בקשות במסגרת 12 דיונים שונים, 134 (45%) מהן נענו בסירוב. משרד מבקר המדינה בדק באופן מדגמי שתי בקשות מכל דיון שנענו בסירוב, ובסך הכול 24 בקשות (8% מסך הבקשות ו-18% מסך התיקים שנענו בסירוב).

נמצא כי ב-12 מ-24 המקרים שנבדקו, בית הדין לעררים קבע כי הבקשות יובאו לפני הוועדה ההומניטרית, ולכן לבקשות אלו ניתנה עדיפות במסגרת קביעת לוחות הזמנים. לפיכך משרד מבקר המדינה לא כלל בבדיקה שלהלן את משכי הזמן של תיקים הממתנים לדין בוועדה ההומניטרית, ונדונו בשלבים מסויימים בערכאות שיפוטיות.

עוד נמצא כי הוועדה דנה בתשע מ-12 הבקשות האחרות זמן רב - יותר משנה - לאחר שהבקשות הוגשו ללשכה; שלוש מהן נידונו שנתיים וחצי או יותר לאחר הגשתן ללשכה; ושש האחרות נידונו שנה וחצי עד שנתיים לאחר הגשתן. באוגוסט 2015 הוועדה דנה בשתיים מ-12 הבקשות שנבדקו והמליצה לסרב להן, אולם במועד סיום הביקורת - תשעה חודשים לאחר מכן - טרם התקבלה החלטת מנכ"ל הרשות בעניינן.

להלן דוגמה לנוק שנגרם למבקשים לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים בגין השיהוי בקבלת החלטות בידי הוועדה: במאי 2011 הגישה אזרחית הפיליפינים בקשה לקבל מעמד מטעמים הומניטריים, כאם לקטין ישראלי. באותה עת הייתה המבקשת בעלת אשרת שהייה בארץ ללא זכויות סוציאליות. בקשתה נדחתה, ובעקבות ערר שהגישה, הוחלט באפריל 2013 להעביר את עניינה לבחינת הוועדה ההומניטרית. רק כעבור כשנתיים ותשעה חודשים, בינואר 2016, דנה הוועדה בבקשה. הוועדה המליצה כי לנוכח נסיבות המקרה יש לאשר למבקשת רישיון ישיבה מסוג ב/1 לשנתיים המעניק לה זכויות סוציאליות מסוימות, ובתום התקופה יש לבחון שוב את הבקשה. מנכ"ל הרשות אימץ המלצה זו.

מן האמור לעיל עולה כי חל שיהוי ניכר בטיפול בבקשות המוגשות לוועדה ההומניטרית.

השיהוי, שלעתים  
אורכו אינו סביר,  
בטיפול בבקשות  
המוגשות לוועדה  
ההומניטרית אינו  
עולה בקנה אחד עם  
חובתה של הרשות  
לבצע את תפקידיה  
ולהפעיל את  
הסמכויות שהוקנו לה  
ביעילות ובמהירות  
הראויה

## המענה שנתנה רשות האוכלוסין לטענות בדבר שיהוי ניכר בטיפול בבקשות

הביקורת העלתה כי רשות האוכלוסין הייתה ערה לעיכובים כאמור לפחות משנת 2009. הרשות קיבלה תלונות רבות מארגוני זכויות אדם ומאנשים שהגישו בקשות, ובהן טענות בדבר התמשכות הליך טיפולה של הוועדה ההומניטרית בבקשה. הטענות האלה עלו גם בדיונים שקיימו שתי ועדות של הכנסת בדצמבר 2009 ובמאי 2016.<sup>57</sup>

במרץ 2013 העלו מינהל האוכלוסין והלשכה המשפטית של הרשות שלוש הצעות לקיצור משך הטיפול בבקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית: (א) תגבור כוח אדם. (ב) הכשרת עובדים להכנת סיכומי הבקשות. (ג) הגברת תדירות התכנסותה של הוועדה לפעמיים בחודש. אשר להצעה הראשונה, המנכ"ל קבע כי אי אפשר להוסיף כוח אדם. ההצעות השנייה והשלישית לא הגיעו לכלל הכרעה ויישום.



משרד מבקר המדינה מעיר כי השיהוי, שלעתים אורכו אינו סביר, בטיפול בבקשות המוגשות לוועדה ההומניטרית אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של הרשות לבצע את תפקידיה ולהפעיל את הסמכויות שהוקנו לה ביעילות ובמהירות הראויה. יודגש כי אם חל עיכוב בטיפול בבקשות שתכליתן לקבל מעמד אזרחי המעניק זכויות סוציאליות נוספות, עלול להידחות מועד תחילת מימוש זכויותיו של הפונה. נוסף על כך עיכוב הטיפול בבקשות מאריך את שהייתם בארץ של זרים שאין הצדקה עניינית להתיר להם להישאר בה, שבעקבות החלטת מנכ"ל הרשות מתבקשים לעזוב אותה.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין, בסיוע ראשי הגופים הממשלתיים שנציגיהם משתתפים בוועדה ההומניטרית - משרד החוץ, משרד הבריאות, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל ו"נתיב" - לבצע שינוי יסודי בסדרי עבודתה, באופן שהטיפול בבקשות יתייעל ויתקצר, ומשכו יהיה סביר. זאת בהתחשב בחובתה של הרשות לתת לפונים מענה במהירות הראויה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל רשות האוכלוסין, כי יש לרכז לאלתר את כל המידע הנדרש על בקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית במאגר מידע מלא, עדכני ומהימן. מאגר כזה נועד לשמש כלי ניהולי למעקב אחר מספר הבקשות הממתינות לדיון בוועדה ואחר משך ההמתנה, בהתבסס עליו יינקטו פעולות מידיות להפחתת העומס, והרשות אף תשתמש בו ככלי בקרה על שלבי הטיפול בבקשות.

רשות האוכלוסין השיבה כי הוחלט לקיים את ישיבות הוועדה בתדירות גבוהה יותר, על מנת לצמצם את הפערים שנוצרו במסגרת הטיפול בתיקים.

57 דיון של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בדצמבר 2009. דיון של הוועדה העוסקת ביישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור ממאי 2016.

## עררים על החלטות רשות האוכלוסין ותוצאותיהם

מרכיב מרכזי בבחינת בקשה למתן מעמד לבן זוג של ישראלי הוא בדיקת כנות הקשר שבין בני הזוג. בעת שעובדי הרשות בוחנים את כנות הקשר לצורך קבלת החלטה לגבי הבקשה הם נדרשים לעסוק בנושאים הנוגעים למישור הפרטי והאישי של המבקשים, לשוחח עמם על מידע רגיש שבדרך כלל אינו נחלת הכלל, כמו טיב הקשר של בני הזוג ובינם ובין המשפחה המורחבת. לפי הפסיקה, הריאיון הוא כלי ראשון במעלה לבחינת הקשר הזוגי ויש לייחס משקל רב לממצאי הבחינה בנוגע לטיב הקשר הזוגי, וזהו "המבחן המרכזי המאפשר לעמוד על מידת האותנטיות של הנישואין"<sup>58</sup>. אם נמצאו סתירות בגרסאות כל אחד מבני הזוג לגבי פרטים שהם אמורים לדעת על בני הזוג נשמט הבסיס לבקשה<sup>59</sup>.

אם לשכת האוכלוסין או מטה הרשות החליטו לסרב לבקשה לאיחוד משפחות, בני הזוג יכולים להגיש ערר פנימי אחד, דהיינו ערר לגורם בכיר יותר בלשכה או במטה. לאחר שהגורם המוסמך ברשות מקבל החלטה לגבי הערר הפנימי, הלשכה תודיע על כך לעורר ותביא לידיעתו מהי הערכאה השיפוטית אשר לפניו ניתן לערר או לעתור על ההחלטה.

בשנת 2015 הוגשו לערכאות שיפוטיות 620 עררים על החלטות רשות האוכלוסין בדבר בקשות לאיחוד משפחות, ולגבי 437 מהם ניתן פסק דין. נמצא שב-200 עררים (שהם כמחצית העררים שבהם ניתן פסק דין) נקבע כי הערר יימחק ורשות האוכלוסין תבחן שוב את הבקשה. שיעור ההחלטות שבהן נקבע כי הערר יימחק ותתבצע בחינה נוספת גבוה במיוחד בהחלטות הנוגעות להליכים של איחוד משפחות שבהן הישראלי הוא תושב קבע (75% מההחלטות בהליכים מסוג זה). לטענת רשות האוכלוסין, רוב ההחלטות האמורות נוגעות לעררים שהרשות עצמה מציעה למחוק אותם ולאפשר לה לבחון שוב את הבקשה.

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות מדגם אקראי 36 (כ-18%) מהעררים שנמחקו (להלן - העררים שנמחקו) ואת מסמכיהם.

58 ע"מ 119/12 קלרה סרמיאנטו נ' משרד הפנים, פס"ב 6 לפסק-דין של השופט הנדל (פורסם במאגר ממוחשב, דצמבר 2012)

59 ראו הערה 1.



במחצית מן העררים  
שנמחקו נדרשו  
בדיקות נוספות, כיוון  
שהחלטות הרשות לא  
היו מבוססות דיין.  
נתון זה מלמד על  
חולשה מקצועית  
וכשל של הרשות  
במקרים רבים לבסס  
כנדרש את החלטותיה

נמצא שרשות האוכלוסין החליטה לבצע בירור עובדתי נוסף בעניינם של כמחצית מהעררים שנבדקו (18 מ-36), בשל פגמים שמצאה בריאיון או כיוון שמצאה שלשכת השירות טיפלה בבקשה שלא על פי הנהלים. להלן יצינו נימוקי הרשות לביצוע בירור נוסף, שאותם ציינה הרשות בהחלטות האמורות: בדיקה לא מספקת של כנות הקשר בין בני הזוג; ביסוס החלטה לסרב לבקשה על סתירות לא מהותיות בין גרסאות שמסרו בני הזוג במהלך ריאיונות; אי-קיום ריאיון; קבלת ההחלטות זמן רב לאחר שהתקיים הריאיון; היעדר הנמקה ואי-ניתוח ראוי של חומר הראיות. הרחבת המדגם לכלל העררים שנמחקו מלמדת כי במחציתם נדרש בירור עובדתי נוסף, בשל פגמים שמצאה הרשות בריאיון או בטיפול הלשכה בבקשה.

לדוגמה, ערר א' נמחק כיוון שההחלטה לסרב לבקשה התקבלה רק שנה לאחר שרואיינו בני הזוג; בפסק הדין בעניינו של ערר ב' נקבע כי החלטת הרשות מעלה קשיים ואי בהירות, וכי ממצאי הריאיון אינם מתיישבים עם מסקנת הרשות; לגבי ערר ג' נקבע כי ממצאי הריאיון לא היו מבוססים די הצורך; ובנוגע לערר ד' מצאה הלשכה המשפטית של הרשות כי בית המשפט לא היה שבע רצון מהאופן שבו רואיינו המערערים ומהשאלות שנשאלו.



על פי המדגם, לגבי מחצית מן העררים שנמחקו נדרשו בדיקות נוספות, כיוון שהחלטות הרשות לא היו מבוססות דיין. נתון זה מלמד על חולשה מקצועית וכשל של הרשות במקרים רבים לבסס כנדרש את החלטותיה על המידע הנאסף במהלך ההליך. לנוכח ממצא זה נדרשת בחינה יסודית של ההליך, בהתחשב בכך שמדובר בהליך ממושך וכן בהתחשב במידע הרב והרגיש שדורשת הרשות שיעמידו לרשותה לצורך קבלת ההחלטות.

כאמור, על רשות האוכלוסין לנקוט בדחיפות את הפעולות הדרושות לשיפור הליכי הבדיקה והבירור שהיא מבצעת.

## בקרה ופיקוח על ההליך המדורג

בנתונים שבמערכת  
 "תיק בקשות" חסר  
 מידע רב על  
 הבקשות: חלק  
 מהנתונים שהוזנו  
 שגויים, וחלק  
 מהנתונים כלל לא  
 הוזנו למערכת. כמו  
 כן, המערכת אינה  
 מאפשרת הפקת  
 דוחות ממוחשבים

כדי לנהל את הטיפול באלפי בקשות לקבלת אשרות בכל שנה, בהליך בקשה מורכב ומרובה שלבים כאמור, נדרש מסד נתונים ממוחשב, מלא ומהימן, המאפשר את הזנת המידע המפורט, המעקב אחר הבקשות וניתוח משוכלל של הנתונים. מסד נתונים כזה הכרחי לצורך בקרה על יעילות הטיפול של הגורמים השונים ברשות האוכלוסין ולכן הכרחי לצורך שמירה על זכותם של המבקשים לקבל שירות סביר מהמדינה וכן לצורך קבלת החלטות והקצאת משאבים. כאמור, חיוני לקיים מסד נתונים כזה גם כדי לבחון אם זכותו של פלוני לשוויון נפגעה ולשם הגברת השקיפות<sup>60</sup>.

רשות האוכלוסין מנהלת את המידע הנוגע לבני הזוג הישראלי והזר באמצעות שתי מערכות ממוחשבות: "תיק בקשות" הוא מערכת לניהול הבקשות שמגישים ישראלים לאיחוד משפחות עם בני זוג זרים, וב"אביב" מנוהל, בין היתר, מידע בדבר כניסותיהם של בני הזוג לארץ ויציאותיהם ממנה. על פי רשות האוכלוסין, מערכת "תיק בקשות" נועדה לשמש מסד נתונים אחיד לגבי בקשות לאיחוד משפחות, לאפשר בקרה של מטה הרשות על ביצוע ההליך ולאחזר נתונים.

1. נמצא כי בנתונים שבמערכת "תיק בקשות" חסר מידע רב על הבקשות: חלק מהנתונים שהוזנו שגויים, וחלק מהנתונים כלל לא הוזנו למערכת. כמו כן, המערכת אינה מאפשרת הפקת דוחות ממוחשבים. עקב כך הנהלת רשות האוכלוסין, המטה של הרשות והלשכות אינם יכולים לדעת מהי מידת יעילותו של הטיפול בבקשות, ולעתים אף אינם יכולים לדעת מתי החל הטיפול, אילו החלטות התקבלו במסגרתו ומה היו הנימוקים להן, מתי הגישו המבקשים את המסמכים הנדרשים, האם התקיים ריאיון ומתי התקיים, וכמה זמן עבר ממועד הגשת המסמכים ועד לקבלת ההחלטה, וממועד ההחלטה ועד למועד הטיפול בערר שהוגש.

2. באוגוסט 2013 הציג אגף לשכות למנכ"ל הרשות מסקנות מעבודת מטה שביצע בנוגע לשיפור הנדרש בשירות שנותן מינהל האוכלוסין לציבור: המטה אינו מנהל ומכווין את הלשכות באופן מרוכז, מובנה ומקצועי; לא מתבצעת בקרה יזומה וסדורה על הלשכות; והמטה אינו מצליח לטפל כנדרש בעומסי עבודה.

ממצאי הביקורת עולה כי כמה מהליקויים שהועלו בשנת 2013 טרם טופלו כנדרש, ולא נמצא כי רשות האוכלוסין פעלה בנחישות להסדרתם.

3. לצורכי הביקורת, משרד מבקר המדינה השתמש בנתונים הקיימים של מערכת "תיק בקשות". בשל מגבלותיהם כאמור, המסקנות שניתן להסיק מהם מוגבלות וחסרות.

לצורך מענה לבקשות משרד מבקר המדינה רשות האוכלוסין פעלה לסנכרן בין שני מאגרי המידע ולטייב את הנתונים שבהם. בזכות הפעולות האלה אפשר היה להציג את הנתונים הסטטיסטיים. אולם יודגש - חלק ניכר מהנתונים האלה - אשר ראוי שישמשו את רשות האוכלוסין, לרבות הנהלתה, באופן שוטף - הופקו לראשונה לצורכי הביקורת.

4. כבר באפריל 2012 החליט מנהל אגף לשכות לשדרג את מערכת "תיק בקשות" באופן שיחייב הזנה אחידה של המידע בלשכות, לאחר שצוות שמינה מצא שככלל, לא ברור לעובדי הרשות אילו נתונים יש להזין, וכל עובד פועל על פי הבנתו, ולפיכך אין אחידות בהזנה ולכן הנתונים במערכת חסרים ולא אמינים. עוד מצא הצוות כי שתי המערכות הממוחשבות וכן תיק הבקשה הפיזי אינם מסונכרנים. הצוות גיבש 31 פעולות הנדרשות לשדרוג המערכת, לרבות הכנת דוחות שיאפשרו הפקת נתונים סטטיסטיים, אשר ישמשו ככלי ניהולי לצורך מעקב ואחזור מידע.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, יולי 2016, יותר מארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטתו האמורה של מנהל אגף לשכות, רוב הפעולות הנדרשות כאמור (19 פעולות) עדיין לא בוצעו, 11 בוצעו ואחת בוטלה. אשר ל-19 הפעולות שלא בוצעו, חלקן חיוניות לצורך בקרה ופיקוח, לדוגמה, מחשוב המידע על העברת תיק בקשה מהלשכות למטה ובחזרה וכן קישור מערכת "תיק בקשות" למערכת "אביב".

5. במרץ 2015 הורה מנהל אגף לשכות ללשכות לטייב את הנתונים שהזינו במערכת "תיק בקשות". בין השאר הוא הורה לבדוק תיקי בקשות שעל פי הנתונים הוגשו לפני יותר מחמש שנים ובמשך השנתיים האחרונות לא התקבלה החלטה בעניינן ולהזין במערכת את המידע החסר.

נמצא כי מנהל האגף לא קבע מועד להשלמת טיוב הנתונים. ביולי 2016, מועד סיום הביקורת, יותר משנה לאחר שניתנה הוראתו האמורה של מנהל האגף, חלק מלשכות האוכלוסין עדיין לא השלימו את בדיקת התיקים והזנת המידע החסר. מנהל האגף אף לא ידע באותה עת אילו לשכות טייבו את הנתונים ובאיזה היקף הם הושלמו בכל לשכה. כמו כן הלשכות התבקשו להזין מידע חלקי בלבד - את ההחלטה האחרונה שהתקבלה לגבי כל בקשה ולא את כלל ההחלטות. לכן, גם לאחר שיושלם טיוב הנתונים הם יהיו חסרים, ולא יהיה אפשר לנתח על פיהם את ההליך המדורג לשלביו.



יוצא אם כן כי למטה רשות האוכלוסין ולמנהלי הלשכות אין כלי ניהולי בסיסי - מסד נתונים מלא ומהימן המאפשר בקרה על עבודת הלשכות כדי לוודא שהטיפול בבקשות יעיל ומתבצע כנדרש. עקב כך אי אפשר לדעת באיזו מידה כיבדה הרשות את זכויותיהם של המבקשים, ואם נפגעה זכות כלשהי - אי אפשר לדעת אם הפגיעה מוצדקת ומחויבת המציאות. משמע גם שהטיפול במגשי בקשות במסגרת ההליך המדורג לא התבצע באופן שקוף.

רשות האוכלוסין השיבה כי בשל תעדוף הפרויקט הביומטרי כאמור, הוקצו רוב המשאבים הטכנולוגיים לשם קידומו, ובכונתה ליישם עד סוף שנת 2016 את ההמלצות העיקריות של הצוות האמור. הרשות הוסיפה כי בכונתה לשדרג את מערכת "תיק בקשות" בשנת 2017 ולהטמיעה בקרב עובדי הלשכות.

ניהול לקוי של המידע הנוגע לבקשות לאיחוד משפחות והיעדרם של כלים בסיסיים לקיום בקרה ופיקוח אינם מאפשרים לקבוע באיזו מידה כיבדה הרשות את זכויותיהם של המבקשים, ולעתים אף מעלים חשש כאמור שפעולות הרשות מנעו או עיכבו כאמור בדרך כלשהי את הענקת המעמד. הדבר משקף כשל ניהולי יסודי. על הרשות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים, כדי שמסד הנתונים יהיה מלא ומהימן ויהיה אפשר להשתמש בו לצורכי פיקוח ובקרה וכן יהיה אפשר להנגיש את המידע לציבור המבקשים באופן שקוף.

ניהול לקוי של המידע  
והיעדרם של כלים  
בסיסיים לקיום בקרה  
ופיקוח אינם  
מאפשרים לקבוע  
באיזו מידה כיבדה  
הרשות את זכויותיהם  
של המבקשים. הדבר  
משקף כשל ניהולי  
יסודי

## קביעת מדיניות בנוגע למתן מעמד אזרחי לבני זוג ידועים בציבור, בני אותו המין

נוהל ידועים בציבור חל כאמור על בני זוג המקיימים חיים משותפים ללא נישואין וכן על בני זוג מאותו מין שנישאו או שמקיימים חיים משותפים ללא נישואין. להבדיל מנוהל נשואים שבו נקבע כי בתום הליך שנמשך ארבע שנים וחצי בן הזוג הזר מקבל ככלל אזרחות, בנוהל ידועים בציבור נקבע כי בסיומו של הליך הנמשך שבע שנים מקבל הזר ככלל מעמד של תושב קבע.

1. בנובמבר 2014 התקיים דיון בהשתתפות נציגי רשות האוכלוסין ומשרד המשפטים. בהתאם לעמדת שר הפנים דאז, גדעון סער<sup>61</sup>, הוחלט לתקן את נוהל ידועים בציבור - להשוות את אורך ההליך המדורג של בני זוג נשואים מאותו המין לאורך ההליך המדורג של בני זוג נשואים גבר ואישה, על כל שלביו. לפי התיקון האמור, כאשר מדובר בבני זוג נשואים מאותו המין, תוענק לבן הזוג הזר אשרת ב/1 למשך חצי שנה, ולאחר מכן אשרת א/5 לארבע שנים, ובסיומם יהיה אפשר להגיש בקשה לקבלת אזרחות.

רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה כי בפועל היא נוהגת לפי התיקון שעליו הוחלט.

2. ביולי 2015 התריעה הלשכה המשפטית ברשות האוכלוסין לפני מנהל אגף מרשם ומעמד כי יש צורך לאשר בדחיפות את התיקון ולפרסם את הנוהל המתוקן, וזאת מאחר שההחלטה בדבר תיקון הנוהל התקבלה זמן כה רב לפני כן, ולנוכח עתירות שונות שהוגשו בעניין. בדצמבר 2015 הציגה הלשכה המשפטית את הצורך בתיקון לשר הפנים דאז, ח"כ סילבן שלום, והוא החליט לבחון את הנושא. בינואר 2016 התמנה ח"כ אריה מכלוף דרעי לשר הפנים<sup>62</sup>.

3. בדצמבר 2016 ניתן פסק דין לגבי אחת מהעתירות שהוגשו כאמור<sup>63</sup> ונקבע בו כי בהליך המדורג בעניינם של זוגות חד-מיניים תוענק לבן הזוג הזר אשרת ב/1 למשך חצי שנה ולאחר מכן ברישיון שהייה מסוג א/5 לארבע שנים, פרק זמן השקול לזה של זוגות נשואים.

רשות האוכלוסין ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הנוהל יתוקן בהתאם ויפורסם ברבעון הראשון של שנת 2017.

61 בנובמבר 2014 חדל מר גדעון סער לכהן כשר הפנים.

62 החלטת ממשלה 954 מינואר 2016.

63 בג"ץ 5075/15 עמותת "אבות גאים" ואח' נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב בדצמבר 2016).

רשות האוכלוסין החליטה לתקן את נוהל ידועים בציבור כבר בנובמבר 2014, ואולם רק לאחר כשנתיים, ורק לנוכח פסק דין של בית המשפט, היא עתידה לתקנו. על שר הפנים לפעול בהקדם להשלמתו של תיקון הנוהל בכל הנוגע לאיחוד משפחות של בני זוג מאותו מין, כפי שנקבע בפסק הדין.

## סיכום

הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד, ומכוחה של זכות זו זכאי כל ישראלי להקנות לבן זוגו מעמד של קבע במדינה. לצד הזכות לחיי משפחה עומד האינטרס המשמעותי של מדינת ישראל להתמודד עם הגירה בלתי חוקית לתחומיה. הסדרת מעמדו של זר שהוא בן זוג של ישראלי מתבצעת בהליך ממושך הכולל גם מעקב מקיף, הנמשך כמה שנים, בעניין כנות הקשר הזוגי. לצורך כך נחשפת למעשה המדינה לפרטים אינטימיים ואישיים בחייהם של המבקשים - ישראלים ובני זוגם.

הרשות נדרשת לקיים את ההליך המדורג ברגישות, באופן תכליתי ובלא שיועורמו קשיים מיותרים על המבקשים. ואולם בד בבד היא נדרשת לפעול לאיתור בקשות פיקטיביות המוגשות שלא בתום לב. לצורך מילוי משימה זו, על שלביה הרבים, נדרש מערך מקצועי ויעיל.

משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה כמה וכמה ממצאים, מהם ממצאים המעידים על כשלים יסודיים בטיפול הרשות בבקשות להסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים.

במיוחד יש מקום לתת את הדעת על כמה ממצאים המעידים על העיכובים הרבים שמאפיינים את הטיפול בבקשות. מדובר בין היתר, בשיהוי החרגי - ולעיתים הבלתי סביר - בטיפול בבקשות במסגרת ההליך המדורג; בפיגורים הניכרים בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות בין ערבי ישראלי או תושב קבע בישראל לבין בן זוגו תושב אזור יהודה ושומרון; ובשיהוי החמור במיוחד בטיפול בבקשות המוגשות לוועדה הומניטרית.

את מחיר העיכוב בטיפול בבקשות משלמים הן המבקשים והן המדינה. עיכוב זה, שמקורו בפעולות הרשות, משמעו פגיעה בזכויות המבקשים ואף בזכות היסוד לחיי משפחה. מאחר שלעתים נדחות הבקשות שהטיפול בהן התעכב, העיכוב מאריך את שהייתם בארץ של זרים שאין הצדקה עניינית להתיר להם להישאר בה.

שני ממצאי ביקורת נוספים מחייבים בחינה וטיפול מדיים: השיעור הגדול של מבקשים שלא סיימו את ההליך, שלא עקב סירוב הרשות לבקשה, וכן החלטתה של הרשות למחוק מאות עררים שהוגשו לבית הדין לעררים, מאחר שמצאה בטיפול בבקשות הנוגעות אליהם ליקויים וביקשה לקיים בדיקה נוספת בעניינם. ממצאים אלו מהווים אינדיקציות לבעיות יסודיות בטיפול הרשות בבקשות המובאות לבחינתה. האחריות לבעיות יסודיות אלה מוטלת על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל שני המנהלים של מינהל האוכלוסין בתקופת הביקורת: מנהל אגף לשכות ומנהל אגף מרשם ומעמד.

לנוכח החשש שהליקויים בפעולות רשות האוכלוסין יפגעו בזכויות המבקשים ובשל הצורך לקבל במהירות גם החלטות שמשמען כי על בני זוג לצאת לאלתר מהארץ, על רשות האוכלוסין, ובראשה מנכ"ל הרשות, לפעול לאלתר לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה.

