



מידע על קטינים הנכללים בהליך איחוד משפחות

כתיבה: ד"ר יסכה מוניקנדס-גבעון | אישור: יובל וורגן
תאריך: י"ג באייר תשפ"א, 25 באפריל 2021

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית.....	
4	1. רקע.....	
4	1.1 סוגי מעמד אזרחי.....	
6	1.2 חוק האזרחות והכניסה לישראל.....	
9	2. נוהל קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה.....	
11	2.1 תהליך קביעת מרכז חיים.....	
12	2.2 נוהל מדורג.....	
13	2.3 סיבות לסירוב.....	
13	2.4 שינויים בזכויות ילדים הנמצאים בהליך איחוד משפחות.....	
14	2.5 ועדה הומניטרית.....	
15	3. נתונים.....	
21	4. סוגיות בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות.....	
21	4.1 שיהוי בטיפול בבקשות.....	
23	4.2 ליקויים בקביעת מדיניות סדורה.....	
24	4.3 ביקורת מצד ארגוני חברה אזרחית על הסדרת הנושא כיום.....	
25	4.4 עמדת ארגוני חברה אזרחית המצדדים בהמשך אישור הוראת השעה.....	

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר הוועדה לזכויות הילד של הכנסת (בכנסת ה-23), חה"כ יוסף ג'בארין. המסמך עוסק בהליך איחוד משפחות מכוח חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, **בהיבטים הנוגעים לקטינים**. המסמך אינו עוסק בתכליתו הביטחונית של החוק והוא אינו מסמך משפטי.

ככלל, קיימים בישראל סוגים שונים של מעמד אזרחי, בהם: אזרחות; תושבות (או רישיון ישיבה) – תושב קבע ותושב ארעי הנרשמים במרשם האוכלוסין של מדינת ישראל אך אינם יכולים להצביע בבחירות לכנסת. למעמד התושבות נלוות זכויות שונות במוסד לביטוח לאומי ובביטוח בריאות; היתר שהייה – המאפשר כניסה לישראל ללא זכויות במוסד לביטוח לאומי אך עם זכויות רפואיות מסוימות; היתר כניסה – מאפשר כניסה לישראל ללא זכויות אזרחיות הנלוות לכך.

חוק האזרחות והכניסה לישראל (להלן: הוראת השעה או החוק) קובע עיקרון לפיו שר הפנים לא יעניק אזרחות או רישיון ישיבה בישראל לתושב אזור יהודה, שומרון וחבל עזה (להלן: אזור), ולתושבי איראן, לבנון, סוריה ועיראק. כן קובע החוק כי מפקד האזור לא יהיה רשאי להעניק לתושב האזור היתר לשהייה בישראל. עם זאת, החוק מגדיר חריגים וסייגים לאיסור הענקת אזרחות, רישיון הישיבה או היתר השהייה בישראל – היתרים לבני זוג **וילדים**; היתרים למקרים הומניטריים מיוחדים; היתרים למטרת טיפול רפואי, עבודה או למטרה זמנית שלא תעלה על שישה חודשים; וכן מאפשר החוק מתן היתרים מיוחדים בתנאים הקבועים בו, למשל כגון במצב שבו התושב מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה או שהוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הביטחון של המדינה.¹ מסמך זה יעסוק בתושבי אזור בלבד ויתמקד בהיתרים הנוגעים לקטינים.

היתרים לבני זוג וילדים הנכללים במסגרת החריגים והסייגים שצוינו לעיל ניתנים במסגרת **הליך איחוד משפחות**. בהליך זה תושבי קבע יכולים לבקש להתאחד עם בני זוג או עם ילדים שאינם תושבי קבע ולקבל עבורם, אם יאושרו, רישיון ישיבה (מעמד של תושב קבע או תושב ארעי) או היתר שהייה בהתאם לנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה. ככלל הנוהל עוסק בקריטריונים השונים לזכאות לפי גיל, באופן הגשת הבקשה ובתנאים לאישורה ובהם קביעת מרכז חיים בישראל – הוכחה שהמבקש להתאחד עם תושב ישראל, גר ומנהל את חייו בישראל.

במסגרת איחוד משפחות **מטעמים הומניטריים מיוחדים**, נקבע כי העובדה שבן משפחתו של מבקש הרישיון או ההיתר השוהה כדין בישראל, הוא בן זוגו, או כי לבני הזוג ילדים משותפים, לא תהווה כשלעצמה טעם הומניטרי מיוחד. הענקת רישיונות והיתרים אלה טעונה אישור של ועדה מייעצת – הוועדה ההומניטרית.

במסמך נפרט נושאים אלו ונסקור את סוגי המעמד האזרחי, את הוראת השעה ותנאיה בנוגע לקטינים ונתאר את נוהל קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה ופעילות הוועדה ההומניטרית. בהמשך נציג נתונים הנוגעים

¹ הדברים לקוחים מתוך: הצוות המשפטי, ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, מכתב לחברי הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף). התשע"ח-2018 – סקירת הצוות המשפטי של הוועדה, 24 במאי 2018.

לקטינים בהליך איחוד משפחות ונסיים בהצגת סוגיות הנוגעות לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ויש להן השפעה גם על קטינים.

נתונים

יישום המדיניות בתחום איחוד משפחות בכלל, ובנוגע לקטינים בפרט, מתאפיין בזמינות מועטה של מידע ונתונים רשמיים ועדכניים. לפי תשובת רשות האוכלוסין לפנייתנו, לרשות אין כיום מידע אודות מספר הילדים או בתי האב בהם ילדים בעלי מעמד תושב, השוהים כיום בישראל מתוקף הליך איחוד משפחות. כך גם נמסר כי אין בידי רשות האוכלוסין נתונים על מספר הילדים השוהים כיום בישראל שהם בעלי היתר שהייה של מנהלת תיאום וקישור לתושבי הרשות הפלסטינית (להלן: מת"ק) או בעלי אישור תושב ארעי-זמני. **חוסר המידע אינו מאפשר מעקב אחר מצבם של הילדים ועשוי להקשות הן על קבלת החלטות מבוססות מידע בתחום זה והן על מיצוי זכויות הילדים.**

מנתוני הרשות עולה כי בתחילת ספטמבר 2020 שהו בתחומי מדינת ישראל כ-12,800 בתי אב בתהליך של איחוד משפחות: כ-9,200 בתי אב עם אישור שהייה וכ-3,600 בתי אב עם אישור תושב ארעי-אישור א/5.

נתונים נוספים התקבלו אודות רישום ילדים כתושבי קבע או תושבים ארעיים בשנים 2014-2020:

- בממוצע בכל שנה נרשמים כ-8,000 ילדים שנולדו בישראל כתושבי קבע בישראל (מהם 6,640 לשני הורים תושבי ישראל ו-1,420 להורה תושב ישראל והורה תושב אזור).
- בכל שנה כ-230 ילדים שנולדו באזור להורה תושב ישראל והורה תושב אזור עוברים הליך של איחוד משפחות ונרשמים כתושבי קבע בישראל או תושבים ארעיים (מהם כ-190 נולדו באזור ללא מעמד אזרחי באזור וכ-40 עם מעמד באזור). מרבית הילדים במעמד ארעי מקבלים מעמד קבוע לאחר שנתיים.

כמעט בכל הקבוצות שנסקרו נצפתה בשנת 2020 ירידה ניכרת בשיעור הילדים שקבלו מעמד אזרחי. הירידה היא ביטוי לצמצום פעילות לשכת מזרח ירושלים כתוצאה ממשבר הקורונה והסגרים, במהלכם הלשכה תפקדה עם כוח אדם מוגבל. **מרשות האוכלוסין לא נמסר כמה בקשות לא אושרו בשנים האחרונות.**

רשות האוכלוסין מסרה כי אין בידיה מידע על מספר הקטינים או מספר המשפחות בהן קטינים שקיבלו אישור למעמד אזרחי מטעמים הומניטריים. שיעור הבקשות לאיחוד משפחות מטעמים הומניטריים שאושרו בשנים 2018-2020 עומד על 23%. נתונים אלו מהווים ירידה מהנתונים שצוינו אודות השנים 2012-2014 (28%). בסך כל השנים 2018-2020 מרבית האישורים מטעמים הומניטריים ניתנו עבור היתרי שהייה (64%) ומיעוטם ניתנו עבור רשיונות ישיבת ארעי (36%). חלוקה זו דומה לנתונים שהוצגו עבור השנים 2012-2014.

סוגיות נוספות הנידונות במסמך:

- שינויים שחלו בהיבטים הנוגעים לילדים בעקבות פסיקות בית המשפט העליון: בשנת 2017 בית המשפט העליון חייב את המדינה לתקן את הנוהל באופן שבו יוסדרו כללים והנחיות למתן אשרה או רישיון

שהייה בישראל לקטינים עד גיל 14 שנולדו מחוץ לישראל, בתקופת הביניים עד למילוי דרישה של מרכז חיים בישראל במשך שנתיים; בשנת 2018 בית המשפט העליון חייב את המדינה להרחיב את הסדר "ילדי מזרח ירושלים" שהחיל המוסד לביטוח לאומי לילדים עד גיל שנתיים וחצי, לילדים עד גיל 14. הסדר זה קובע כי ילדים בני 14 או פחות, שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל, יהיו מבוטחים בביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, גם אם מעמדם טרם הוסדר.

- בדוחות קודמים של מבקר המדינה עלה כי קיים שיהוי ניכר בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ובוועדה ההומניטרית. בתשובה על פנייתנו לרשות האוכלוסין, צוין כי **אין בידי רשות האוכלוסין היכולת הממוחשבת לדעת את משך הזמן בכל שלב מעת הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד לקבלת ההחלטה**. מצב זה אינו מאפשר לעקוב אחר זמני הטיפול בבקשות ועלול ליצור קושי במתן מענה סביר לפונים.

- עוד קבע מבקר המדינה כי אין מדיניות ממשלתית סדורה בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים וזכויותיהם ובהן הליך איחוד משפחות - וכי במקרים רבים המדיניות נקבעת רק לאחר התערבות בג"צ.

- כמה ארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום טוענים כי יש כ-30,000 משפחות שבהן אחד מבני הזוג או הילדים אינו יכול לקבל אזרחות ואף לא יכול לבקש להתאזרח ובחלק גדול מהמקרים אף מנועים מלשהות בגבולות ישראל. עוד נטען על ידי ארגוני חברה אזרחית כי הוראת השעה פוגעת בקיום חיי משפחה נורמליים, גורמת לעוני ניכר, למניעת שירותי בריאות ולפגיעות נוספות. נדגיש כי בג"צ דחה עתירות שהוגשו נגד חוקתיותו של החוק ופסק כי הוא עומד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

- מנגד, נציג ארגון פורום המשפטנים למען ארץ ישראל הביע בעבר בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את תמיכתו בהמשך אישור הוראת השעה, וזאת הן משיקולים ביטחוניים הנוגעים להבטחת שלומם של תושבי ישראל והן משיקולים דמוגרפיים.

1. רקע²

להלן יוצגו עיקרי ההסדרה הנוכחית בנושא הנדון, בחקיקה ובנהלים. לשם הבהרת הנהלים שיפורטו ביחס לקבלת מעמד אזרחי מסוגים שונים, מובא תחילה רקע קצר על סוגים אלה.

1.1 סוגי מעמד אזרחי

כאמור, הוראת השעה מתייחסת לסוגים שונים של מעמד אזרחי, תושבות קבע, רשיון ישיבה ארעי והיתר שהייה. נסביר בקצרה את המעמדות השונים³:

תושב קבע הינו מעמד אזרחי הכולל רישום במרשם האוכלוסין של מדינת ישראל. ככלל תושבות קבע ניתנת לילד שנולד בישראל להורים תושבי קבע. התושב דומה בזכויותיו לאזרח למעט היכולת לבחור ולהיבחר לכנסת ולקבל דרכון ישראלי.⁴ עם זאת נדגיש כי לגופים שונים ישנם תהליכים וקריטריונים שונים לקביעת הזכאות לקבלת זכויות בגין תושבות (לעניין זכויות בלבד ולא לעניין מעמד אזרחי).⁵ כך למשל המוסד לביטוח לאומי עורך בדיקה של קיום מרכז חיים בישראל כדי לקבוע זכאות בגין תושבות לשירותיו, לשירותים מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי⁶ וליתר החוקים המבוצעים על ידו.⁷

תושב ארעי (מסוג א/5) מקנה מעמד אזרחי זמני הכולל רישום במרשם האוכלוסין של מדינת ישראל. תושב ארעי הוא אדם המתגורר בישראל אך לא הפך לתושב קבע. מעמד תושב ארעי מעניק רק חלק מהזכויות כגון זכויות מסוימות בביטוח הלאומי בהן דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבת נכות וקצבת זיקנה וכן ביטוח בריאות.⁸

היתר שהייה מאפשר כניסה לישראל אך אינו מקנה זכויות במוסד לביטוח לאומי. מאידך, בעלי היתר שהייה מכוח איחוד משפחות זכאים להרשם לקופת חולים (של המבוטח המזכה אותם

² בכתיבת פרק זה נעזרנו בדברים של עו"ד גלעד קרן, ממונה בכיר (חקיקה), הלשכה המשפטית, הכנסת, דוא"ל, 18 באוגוסט 2020.

³ מסמך המגדיר את סוגי המעמדות האזרחיים נמצא כעת בהכנה ברשות האוכלוסין והוא עתיד לכלול התייחסויות לזכויות ביטוח לאומי, ביטוח בריאות ואפשרות תעסוקה: מרב אברהמס, מנהלת אגף בכירה תכנון מדיניות ואסטרטגיה, דוא"ל, 3 במרץ 2021.

⁴ [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#), כניסה ב-5 באוקטובר 2010.

⁵ מס הכנסה בוחן זכאות לזכויות הנגזרות מתושבות באופן שונה מרשות האוכלוסין - נוסף על בחינת מרכז חיים בישראל ושהייה של 183 ימים ברציפות, מס הכנסה מחשיב תושב גם למי ששהה בישראל בשנת המס 30 ימים או יותר, וסך כל תקופת שהייתו בישראל בשנת המס ובשנתיים שקדמו לה הוא 425 ימים או יותר. קריטריון נוסף הוא מי שמרכז חייו אינו בישראל אך הוא עובד מדינת ישראל: פקודת מס הכנסה תשכ"א - 1961; כך גם לתושבות של עובדים זרים קריטריונים אחרים: התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג - 2003; עמ"ה 1061/07 טלרום משאבי אנוש בע"מ נ' פקיד שומה תל-אביב-יפו.

⁶ משרד הבריאות, זכויות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, [מי מבוטח לפי החוק](#), כניסה ב-4 במרץ 2021.

⁷ המוסד לביטוח לאומי מכיר בבעלי אשרה מסוג א/5 (תושב ארעי) כתושבים לאחר שהות של 183 ימים בארץ, רצופים או שאינם רצופים בתוך שנה. ניתן לספור גם תקופה של שישה חודשים שקדמה ליום בקשת האשרה בתנאי שמחזיק האשרה התגורר בארץ כדין והוכיח מרכז חיים בישראל: שאלון לקביעת תושבות, בעלי אשרה לתושב ארעי, בל/625, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2019.

⁸ ר' עת"ם 16-01-40092, [המוסד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח'.](#) תגובה מקדמית לעתירה, 1 באוגוסט 2018 (בעניין ועדה המוניתית אין התייחסות לגיל אך מפורט שאפשר לעבוד בהיתר שהייה); [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#), כניסה ב-5 באוקטובר 2010.

באישור שהייה) לאחר חצי שנה או 27 חודשים ממועד קבלת האישור, ולקבל שירותי בריאות בהיקף דומה לשירותים הניתנים לתושב ישראל.⁹

יכולים לעבוד בישראל בתנאי שרישום על היתר "היתר זה מאפשר לעבוד במדינת ישראל".¹⁰ העובד רשאי לעבוד אצל כל מעסיק ואין חובה להעסיקו באמצעות מדור התשלומים ברשות האוכלוסין וההגירה. עובד זה נחשב לעובד זר ולכן חובה על המעסיק לשלם עבורו ביטוח רפואי ולעמוד ביתר התנאים בהעסקת עובר זר למעט החובה לספק מקום מגורים.¹¹

בעלי רשיון ישיבה ארעי והיתר שהייה יכולים לנהוג במשך שנה ברשיון זר ולהמירו לרשיון ישראלי או ללמוד נהיגה ולקבל רשיון בישראל. אך על מנת לחדש את תוקף הרשיון הנהגים נדרשים להתייצב במשרד התחבורה כל ארבעה חודשים.¹² בנוסף, לתושבי אזור השוהים בישראל במסגרת "איחוד משפחות" בעלי רשיון לישיבת ארעי או בעלי היתר שהייה מגבלות בכניסה ויציאה מהארץ דרך נתב"ג ושאר שדות התעופה הבינלאומיים¹³:

- תושבים ארעיים (רשיון א/5) יכולים לצאת לחוץ לארץ דרך שדות אלו רק בכפוף להגשת בקשה למתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש להלן) ולאבחון ביטחוני חיובי. ביתר מעברי הגבול אינם נדרשים להגיש בקשה לצורך מעבר.
- בעלי היתר שהייה אינם מורשים לצאת או לחזור דרך שדות אלו בכלל ונדרשים לקבל אישור למעבר במעברי גבול אחרים. תושבי אזור שקבלו אישורי שהייה מטעמים הומניטאריים וקבלו אישור מיוחד למעבר בנתב"ג יורשו לצאת ולחזור דרך נתב"ג בכפוף להגשת בקשה למתפ"ש.

רשיון עבודה - תושבי אזור הנכנסים לעבודה בישראל מקבלים רשיון עבודה הכפוף למעסיק מסוים. יש עובדים השוהים תקופות ממושכות¹⁴ בישראל בין אם לנים בה ובין אם יוצאים וחוזרים כל יום לביתם. מהם ישנם המתחננים עם בני/ות זוג תושבי/ות ישראל ומקימים משפחות. עם זאת, הם נותרים חסרי מעמד אזרחי ורק מעל גיל 25 לנשים או גיל 35 לגברים יוכלו לבקש מעמד אזרחי באמצעות הליך לאיחוד משפחות. נציין כי עובד פלסטיני המועסק בישראל זכאי לכל

⁹ משרד הבריאות, זכויות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, זכאות לשירותי בריאות לבעלי היתר שהייה בישראל, כניסה ב-4 במרץ 2021.

¹⁰ ר' עת"ם 16-01-40092, המוקד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח'. תגובה מקדמית לעתירה, 1 באוגוסט 2018 (בעניין ועדה הומניטרית, אין התייחסות לגיל אך מפורט שאפשר לעבוד באישור שהייה ורשיון ישיבה ארעי)

¹¹ חוזר מנהל אגף פלשתינאים מספר 01/14, העסקת עובדים פלשתינאים המתגוררים בישראל במסגרת איחוד משפחות. רשות האוכלוסין וההגירה, 22 בינואר 2014.

¹² המרת רשיון נהיגה זר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. כניסה: 1 בנובמבר 2020.

¹³ הודעה בנושא כניסה ויציאה מהארץ לתושבי אזור, לשכה משפטית, חוזרים והוראות מנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, עודכן ב- 5 בפברואר 2020.

¹⁴ רשיון העבודה יכול להינתן לימים בודדים, מספר חודשים, שנתיים ואף יותר בהתאם לענף וסוג העבודה עבורה מבקש המעסיק אישור, ניתן לחדש את האישור.

היתר שהייה, רשיון עבודה ואישור כניסה מאפשרים שהות בישראל לתושבי אזור, במצבים בהם אינם בעלי מעמד אזרחי של תושבות קבע או ארעי. כל אישור מאפשר סל זכויות מוגדר המצומצם מזכויותיהם של בעלי מעמד אזרחי.

הזכויות הניתנות על-פי חוקי העבודה הישראליים (כולל הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה ענפיים), ככל שאר העובדים ויש לדווח על עבודתו למדור תשלומים ברשות האוכלוסין.¹⁵

היתר כניסה-היתר המאפשר כניסה לשטחי ישראל לחסרי מעמד לפרקי זמן מוגבלים ולא מקנה זכויות כלל. את ההיתר ניתן לקבל עבור: לווייה של קרוב משפחה, קבלת שירות בקונסוליה או שגרירות זרה, השתתפות בהליך משפטי,¹⁶ צרכים הומניטאריים ו/או רפואיים, מסחר, ביקור אסירים וכדומה.¹⁷ בעלי היתר כניסה חסרי מעמד או בעלי רשיון עבודה אינם יכולים לקבל רשיון נהיגה.¹⁸

ילדים להורים שאינם אזרחים, הנדרשים להליך קביעת מעמד אזרחי כפי שתואר להלן, יכולים להיות מושפעים מהשלכות המעמד האזרחי של ההורים או היעדרו. כך למשל התלות של הורה בהליך איחוד משפחות שיכול לקחת זמן רב, הצורך באישור מיוחד על מנת לצאת מהארץ דרך שדה תעופה או אי הזכאות לקצבאות ביטוח לאומי יכולים להשפיע על ההתנהלות המשפחתית ועל מצבה הכלכלי. מנגד ניצבים הצורך בבדיקה יסודית של עמידת הבקשה למעמד אזרחי בתנאים הנדרשים, וכן שיקולים הקשורים בהשגת תכליתו של החוק אשר כאמור איננו עוסקים בה במסמך זה.

1.2 חוק האזרחות והכניסה לישראל

חוק האזרחות, התשי"ב-1952 קובע בסעיף 4 את התנאים בהם מי שנולד בישראל יהיה אזרח מכוח לידה:¹⁹

(1) מי שנולד בישראל כשאביו או אמו היו אזרחים ישראליים (2); מי שנולד מחוץ לישראל כשאביו או אמו היו אזרחים ישראליים מכוח האפשרויות האלו: שבות; ישיבה בישראל; התאזרחות; נולד בישראל כשאביו או אמו אזרחיים ישראליים; אימוץ. מהנ"ל נובע, כי ככלל ילד שאביו ואמו הם אזרחי מדינת ישראל, בתנאים מסויימים יהיה גם הוא אזרח ישראלי.

¹⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, [מדריך בנושא העסקת עובדים פלשתינאים בישראל](#). כניסה: 3 בנובמבר 2020; רשות האוכלוסין וההגירה, [הגשת דוחי העסקה לעובדים פלשתינאים](#), מדריך למעסיק, אוגוסט 2020.

¹⁶ רשות האוכלוסין וההגירה, [בקשת היתר כניסה לישראל](#), כניסה: 3 בנובמבר 2020.

¹⁷ תאום פעולות הממשלה בשטחים, קובץ פקודות קבע, [נוהל כניסת האוכלוסיה הפלסטינאית לישראל](#), אפריל 2015.

¹⁸ מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, הארכת תוקף חוק הארחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003, נייר עמדה, יוני 2020. מרכז מוסאוא מבקש ממשרד התחבורה להצמיד את מועד חידוש הרשיון למועד חידוש אשרת השהייה או רשיון ישיבת ארעי, כמו גם להקל ולא לדרוש התייצבות פיזית במשרד כפי שלא נדרש מתושבי קבע ואזרחים. בנוסף מבקשים לתת רשיון נהיגה גם למשפחות חסרות מעמד, למשל עם רשיון עבודה כך שיוכלו לסוע עם רכבם הפרטי משטחי הרשות לשטחי ישראל.

¹⁹ בחוק מפורטים תנאים נוספים המקנים אזרחות [מכוח ישיבה בישראל](#).

איחוד משפחות הוא הליך המתחיל בבקשה לאחד את המשפחה, ממשיך בקביעת מרכז חייה בישראל, מתן אישור שהייה ותושבות ארעי ומסתיים בתושבות קבע. ילדים אשר נקבע עבורם מעמד ארעי יוכלו לקבל תושבות קבע לאחר שנתיים.

הוראת השעה אינה מאפשרת מעבר ממעמד היתר שהייה למעמד תושבות ארעי וממעמד של תושבות ארעי לתושבות קבע.

בנוסף, סעיף 8 לחוק האזרחות קובע כי "התאזרחותו של אדם מקנה אזרחות גם לילדו הקטין שביום ההתאזרחות היה תושב ישראל או תושב של אזור המוחזק על ידי צבא-הגנה לישראל".²⁰ כלומר, ילד שהיה תושב ישראל או תושב אזור יהודה, שומרון וחבל עזה²¹ (להלן: אזור או איו"ש) יהיה לאזרח ישראל מכוח ההתאזרחות של אחד מהוריו.

על אף האמור בחוק האזרחות כאמור, **חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003** (להלן: הוראת השעה), קובע כי ככלל, בתקופת תוקפו של החוק, ועל אף האמור בכל דין **שר הפנים לא יעניק לתושב אזור או לתושב של מדינה המנויה בתוספת 22, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב האזור היתר לשהייה בישראל** לפי תחיקת הביטחון באזור (סעיף 2 לחוק האמור).

יחד עם זאת, החוק מאפשר לשר הפנים, להעניק לפי שיקול דעתו **היתרי ישיבה או שהייה** לנשים מעל גיל 25, וגברים מעל גיל 35 למניעת הפרדתם מבני זוגם **ולקטינים תושבי אזור למניעת הפרדתם מהוריהם המשמורנים השוהים כדן בישראל** כמפורט להלן:²³

• **קטין עד גיל 14** – יוכל לקבל רישיון **ישיבה** בישראל, בכפוף לתנאים שנקבעו לכך בנהלי רשות האוכלוסין כמפורט בהמשך:²⁴

א. ילד להורה תושב ישראל והורה תושב אזור שנולד בישראל או שנולד באזור אך הוא **לא מעמד אזרחי באזור** יוכל לקבל מעמד תושבות קבע לאחר הוכחה כי חי עם הורהו תושב ישראל **ושמרכז חיי הורהו בישראל שנתיים לפחות**.

ב. ילד שנולד באזור והוא **בעל מעמד באזור** (רישום במרשם האוכלוסין של הרשות הפלשתינאית) שאחד מהוריו תושב ישראל יקבל רישיון ישיבה-מעמד ארעי ולאחר שיוכיח כי חי עם הורהו התושב וכי **במשך שנתיים מרכז חיו בישראל** יוכל לקבל מעמד תושבות קבע.

הוראת שעה לחוק האזרחות והכניסה לישראל התשס"ג-2003 מגבילה את החלתו של חוק האזרחות, התשי"ב-1952 על תושבי יהודה, שומרון וחבל עזה.

ילדים עד גיל 14 להורה תושב ישראל והורה תושב אזור שנולדו באזור יכולים לקבל מעמד תושב ארעי או קבע אם יאשרו לכך לאחר עמידה בתנאים, בהם הוכחת מרכז חיים בישראל.

²⁰ ואולם "אם היה הקטין אזרח-חוץ ושני הוריו היו רשאים להחזיק בו ורק אחד מהם התאזרח, לא תוקנה לקטין אזרחות לפי סעיף קטן (א) אם הצהיר אחד ההורים שאין ברצונו שהקטין יהיה אזרח ישראלי".

²¹ כיום תושבי עזה לא יכולים להתאחד עם בני משפחה תושבי ישראל. ככל הידוע בשל ההתנתקות מעזה, כמעט ואין קשר ובקשות לאחוד משפחות מתושבי עזה: חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

²² חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז-2007: איראן, לבנון, סוריה ועיראק.

²³ חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון), התשס"ה-2005, סעיפים 3 ו-3א'.

²⁴ חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

ג. נדגיש כי ילד שנולד בישראל ושני הוריו תושבי קבע יקבל מיד תושבות קבע-הוראת השעה אינה חלה על ילד ששני הוריו תושבי קבע.

החל מנובמבר 2020- כל תושב ארעי או קבע במשך חמש שנים לפחות שנולד בישראל ואין לו אזרחות זרה והוא בגילים 18-21 יוכל לקבל אזרחות ישראלית באם עמד בתנאים הקבועים בנוהל כגון אישור שב"כ.²⁵

• **קטין מגיל 14 ועד גיל 18** – יוכל לקבל, בכפוף לתנאים שנקבעו לכך, היתר שהייה בישראל הניתן על ידי מפקד איו"ש. הארכת ההיתר מותנת במגורי הקטין דרך קבע בישראל. בדרך כלל כל עוד הקטין סמוך על שולחן הוריו יקבל הארכת היתר שהייה בישראל.²⁶

• בנות זוג מגיל 25 ובני זוג מגיל 35- יקבלו היתר שהייה בישראל הניתן על ידי מפקד איו"ש. הארכת ההיתר מותנת במגורי בן הזוג דרך קבע בישראל.

כמו כן, החוק מאפשר הענקת רישיונות ישיבה בישראל או היתרי שהייה בישראל במסגרת איחוד משפחות **מטעמים הומניטריים מיוחדים**, אך קובע כי העובדה שבן משפחתו של מבקש הרישיון או ההיתר השווה כדין בישראל, הוא בן זוג, או כי לבני הזוג ילדים משותפים, לא תהווה כשלעצמה טעם הומניטרי מיוחד.²⁷ כלומר, הבקשה היא לאחד בין משפחות שאינן זכאיות לאיחוד למשל מתוקף גיל שאינו עומד בקריטריונים ושיש טעם הומניטרי כגון בעיה רפואית. עצם הקשר המשפחתי אינו מהווה עילה הומניטרית.

בחוק נקבע מנגנון המאפשר את הארכת תוקפו של החוק בצו של הממשלה, באישור הכנסת, לתקופה שלא תעלה על שנה. בשנת 2015 נקבע כי בטרם הבאת הצו לאישור מליאת הכנסת, תדון בו ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, שתגיש המלצותיה למליאת הכנסת. ביוני 2020 התקיים הדיון האחרון בנושא בו הוחלט על הארכת תוקף הצו בשנה.²⁸

במסמך הרקע של הצוות המשפטי של ועדת חוץ וביטחון לקראת התכנסות הוועדה לדון בנושא זה, צוין כי בהליך הנוכחי של הארכת תוקף הצו משנה לשנה, הכנסת יכולה רק להאריך או לא להאריך את הוראת השעה. זאת, בניגוד להליך חקיקה רגיל, שמאפשר גם להציע ולדון בשינויים

²⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל הטיפול באזרחות מכוח לידה וישיבה סעיף 4א, נובמבר 2020.

²⁶ חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

²⁷ ניתן להעניק גם אזרחות במקרים מיוחדים ע"פ סעיף 3ג להוראת השעה: "אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה וכי הוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הביטחון, הכלכלה או ענין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות, מתן הרישיון לישיבה בישראל או מתן ההיתר לשהייה בישראל, לפי הענין, הם מענינה המיוחד של המדינה".

²⁸ הכנסת ה-23, הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, הודעה לעיתונות, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התש"ף-2020, 1 ביוני 2020;

בהסדר. לעמדת הצוות המשפטי, לאחר 17 שנים יש מקום לבחון מחדש את מנגנון הארכת התוקף בצו, ולשקול להחליפו במנגנון המקובל, של הארכת הוראת השעה בהליך חקיקה רגיל, שיאפשר גם עריכת שינויים בהסדר במקרה הצורך.²⁹

בדברי ההסבר להוראת השעה מוסבר³⁰ כי בבסיס הוראת השעה ניצב החשש שהשתקעותם של תושבי האזור בישראל באמצעות נישואין ואיחוד משפחות תנוצל לצורכי העימות המזוין. חשש זה התבסס, בין היתר, על מעורבותם בפועל של תושבי האזור אשר קיבלו מעמד בישראל מכוח נישואיהם עם ישראלים, בפעולות טרור אשר בוצעו בשטחה של ישראל.³¹

מסמך זה אינו מסמך משפטי ולפיכך לא יעסוק בטיעונים הנוגעים לתוקפה החוקי של הוראת השעה או בהצדקה להמשך קיומה. להעמקה בנושא ראו למשל החלטות בית המשפט בבג"צ עדאלה 2004³² ובג"צ גלאון 2012.³³ נדגיש כי בג"צ דחה עתירות אלו ופסק כי החוק עומד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראו גם דיונים בנושא בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים של הכנסת בנושא.³⁴

2. נוהל קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה³⁵

כאמור, על פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, שר הפנים יכול להעניק לתושבת או תושב פלסטיני רישיון ישיבה או אישור שהייה על מנת להתאחד עם בן משפחה תושב או אזרח ישראל. לעניין זה, תושבת או תושב פלסטיני מוגדרים כמי שהוא תושב אזור יהודה ושומרון (איו"ש להלן), המופיע בסטאטוס פעיל בקובץ מרשם האוכלוסין של האזור.

²⁹ הצוות המשפטי, ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, מכתב לחברי הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התש"ף-2020, 21 במאי 2020.

³⁰ הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג - 2003; מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים, 2017.

³¹ דברי ההסבר להצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג - 2003; הכנסת ה-16, ישיבה 53, דבריו של יורי שטרן (יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה) בהצגת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) לפני הריאה שניה ושלישית, 31 ביולי 2003. בג"צ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, פס" 3 לפסק-דינו של הנשיא ברק, סא (2) 202.

³² בג"צ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים. נקבע כי הפגיעה בזכויות היסוד לשוויון ולשלמות המשפחה היא מידתית נוכח התכליתו הביטחונית של החוק.

³³ בג"צ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, ס"ה (2) 44. 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.

³⁴ הכנסת ה-23, הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התש"ף-2020, 1 ביוני 2020; הכנסת ה-23, מכתב לחברי הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התש"ף-2020, הצות המשפטי ועדת חוץ וביטחון, 21 במאי 2020; הכנסת ה-20, הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התשע"ז-2017, 21 בפברואר 2017.

³⁵ איחוד משפחות בישראל לתושב פלסטיני- נוהל מתו היתרי כניסה לישראל, אתר משרד הפנים. 12 בנובמבר 2019, כניסה ב-15 בספטמבר 2020.

על פי נוהל בקשה לאיחוד משפחות, **הורה של קטין יגיש עבורו בקשה להתאחד עם משפחתו**. כך גם תושב/ת פלסטיני/ת הנשוי/אה לבן/ת זוג ישראלי/ת זכאי/ת להגיש בקשה לאיחוד משפחות, בלשכות מנהל האוכלוסין של משרד הפנים בישראל.³⁶

הליך מקדים המונהג בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה במזרח ירושלים, מחייב הגשת מסמכים באמצעות קביעת תור לנציג הלשכה על מנת לבחון היתכנות של אישור הבקשה. לדברי מנהלת הלשכה נוהל זה מאפשר ייעול תהליך הבקשה.³⁷

בהוראת שר הפנים, ניתן לאשר הנפקת **היתרים לקטינים עד גיל 18** כאשר אחד ההורים תושב/אזרח מדינת ישראל, על מנת שלא להפריד בין הקטין להורה הישראלי. הבקשות נבדקות על ידי משרד הפנים בישראל. עם אישור קבלת מסמכי הסף יתקבל אישור שהייה לחצי שנה³⁸ שבמהלכה תתבצע בדיקה מקיפה שתתרכז בבחינת "**מרכז חיים**" בישראל ובדיקת כנות הקשר הזוגי בין המבקשים, כמפורט להלן בפרק 3.1. תושב שנמצא כעומד בקריטריונים שנקבעו על ידי משרד הפנים בישראל. מוגדר כ"מאושר לאיחוד משפחות בישראל" (אחמ"ש להלן). תושב המאושר לאחמ"ש בישראל יוכל לקבל היתרי כניסה ושהייה בישראל, כולל לינה, לתקופה של עד שנה הניתנת לחידוש. הוראת השעה אינה מאפשרת מעמד של תושבות קבע לבוגרים שקבלו מעמד תושבות ארעי ואינה מאפשרת מעבר ממעמד היתר שהייה למעמד תושבות ארעי.³⁹

לאחר אישור לשכת מנהל האוכלוסין, הלשכה מעבירה הודעה למרכז ההיתרים במינהל האזרחי אודות הבקשה לאיחוד משפחות. מרכז ההיתרים מבצע בדיקות נדרשות לרבות בדיקת רישום התושב במרשם האוכלוסין, בדיקת עדכון מצב אישי-תושב נשוי או קטין רווק ובדיקת מניעה בטחונות או פליליות. בהתאם לתוצאות הבדיקה, מרכז ההיתרים מזין הערות במערכת הממוחשבת של המנהל האזרחי.

התושב הפלסטיני פונה למנהלת תיאום וקישור⁴⁰ (מת"ק להלן) כשהוא מצויד באישור אחמ"ש שקיבל ממשרד הפנים הישראלי. כאשר מרכז ההיתרים הזין את תוצאות בדיקתו המת"ק מנפיקה אישור כניסה בהתאם להערות מרכז ההיתרים במנהל האזרחי. על האחמ"ש להחזיק בכרטיס מזהה חכם לתהליך האישור ולאחריו.

³⁶ הנוהל מנוסח בלשון זכר ונקבה במקביל על ידי לוכסן המפריד בין לשון זכר ללשון נקבה.

³⁷ חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020. לדברי מבקר המדינה, נכון למועד הביקורת שבוצעה בנושא תהליך זה היה ארוך ומסורבל וקשה מאוד לקבוע תור. בנוסף צוין כי אין תיעוד על משך ההמתנה לתור או זמן הטיפול בבקשות: מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

³⁸ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

³⁹ חגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים ועו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

⁴⁰ נציגות של יחידת תיאום פעולות הממשלה בשטחים באזור יהודה ושומרון.

בנוהל מודגש כי תושב במעמד אחמ"ש הוא אינו תושב קבע בישראל ואינו מחזיק בתעודת זהות ישראלית קבועה. מעמד אחמ"ש מאפשר קבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה בהתאם לגיל ובכפוף לתנאים כמצוין לעיל.

2.1 תהליך קביעת מרכז חיים

חלק ניכר מהבקשות לאיחוד משפחות מוגשות ללשכת השירות במזרח ירושלים של רשות האוכלוסין, המטפלת בכ-300,000 תושבים, כ-8% מהם אזרחים ישראלים והיתר תושבי קבע. מבקר המדינה בדק בשנת 2016 ובשנת 2019 את התנהלות לשכת מזרח ירושלים בנושא קביעת מעמד אזרחי של בני משפחה זרים בישראל. במסגרת זו תוארו השלבים לאישור בקשה לתושבות ארעי או היתר כניסה לישראל לתושבי אזור במסגרת איחוד משפחות. נציג להלן את עיקרי הדברים:⁴¹

ההליך כולל בחינה של כנות קשר הנישואין בין בן הזוג הישראלי לבן הזוג הזר על מנת לוודא שהקשר לא נועד רק לשם השגת מעמד אזרחי לבן הזוג הזר. רשות האוכלוסין בודקת גם אם כוונת הזוג להשתקע בישראל ומבקשת ראיות לכך שמרכז חייהם בישראל. בנוסף, הרשות בודקת אם יש חשש שהקניית המעמד החוקי לבן הזוג תגרום לסיכון בריאות הציבור, ביטחון הציבור או ביטחון המדינה. בדיקת בקשות של תושב קבע להעניק מעמד אזרחי לבן זוג תושב איו"ש כוללת גם בדיקת משטרת ישראל ושירות הביטחון הכללי.

בחינת מרכז חייו של המבקש נעשית על ידי איסוף מידע על מגישי הבקשה, איסוף ובחינת חקירות שביצע המוסד לביטוח לאומי במידה ונעשו, 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 סיור במקום מגוריו של המבקש. 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.

כאמור, 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. לאחר אישור הבקשה ותחילת ביצוע החקירות ובעיקרן קביעת מרכז חיים, יוארך היתר המת"ק מדי שנה או שנתיים בכפוף לבדיקות המתבצעות לפי נוהלי הרשות.⁴²

⁴¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים, 2017.

⁴² מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים, 2017; נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג נר הנשוי לתושב קבע, מספר נוהל 5.2.0011, רשות האוכלוסין וההגירה, 19 ביוני 2019.

2.2 נוהל מדורג⁴³

נוהל מדורג הינו נוהל המסדיר את מעברו של המבקש להתאחד עם משפחתו ממעמד זמני למעמד קבוע. **בשל הוראת השעה, תושב אזור לא יוכל לסיים את ההליך המדורג ולקבל מעמד קבוע.** עם זאת, בשל מרכזיותו בהליך קבלת מעמד אזרחי נציג בקצרה את עקרי הנוהל.

ההליך המדורג מתחיל לאחר אישור הבקשה לאיחוד משפחות. לאחר האישור תושב האזור יקבל הפניה לקבלת היתר שהייה ממנהל התיאום והקישור (מת"ק) לתקופה של שנה ושלושה חודשים, אשר יוארך בשנה נוספת בהתאם לעמידה בתנאי הנוהל. תעודת הזהות הפלסטינית תישאר בידי המבקש.

לאחר חלוף תקופה של 27 חודשים (שנתיים ושלושה חודשים) באישור מת"ק במסגרת ההליך המדורג, יינתן רשיון ישיבת ארעי (מסוג א/5). רשיון ישיבת ארעי יינתן כל פעם לשנה אחת⁴⁴ ועד לתקופה כוללת של שלוש שנים. המבקש יקבל תעודת זהות ארעית.

לפני כל הארכת תוקף רשיון ישיבה ארעי או היתר מת"ק ייערך ראיון לשני בני הזוג ותיערכנה בדיקות עדכניות של כנות קשר הנישואין והמשך קיומו, קיום מרכז חיים בישראל והיעדר מניעת משטרה ושב"כ לבוגרים וקטינים נלווים מעל גיל 14.

על המבקשים לפנות ללשכה בה מתנהל תיקם שלוש חודשים לפני תום תוקפו של כל היתר או רשיון. לאחר הפנייה תקבע הלשכה למבקשים תור לפגישה במחלקת אשרות לטיפול בעניינם. לאחר קיום הפגישה יוארך תוקף ההיתר לשנה או לחצי שנה במידה ונדרשות בדיקות נוספות ובכפוף להיעדר הערות משטרה ושב"כ.

לאחר שנתיים ושלושה חודשים מסתיים ההליך המדורג. כאמור, תושב האזור (למעט קטין עד גיל 14, כפי שהוסבר לעיל) אינו יכול לשפר את מעמדו בשל הוראת השעה אך **ניתן להאריך מדי שנה את תוקף ההיתר או הרשיון המצוי בידו.** תושב שאינו תושב האזור יוכל להגיש בקשה שלוש חודשים לפני תום התקופה (שנתיים ושלושה חודשים) לתשובות קבע. במידה ועמד בתנאים יקבל המבקש והקטינים הנלווים לו, תעודת זהות חדשה וספח חדש בציון תשובות קבע.

⁴³ נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע, רשות האוכלוסין וההגירה, 19 ביוני 2019.

⁴⁴ תושב אזור שהגיש בקשה לפני 31/12/06 ובקשתו אושרה ומחזיק בהיתר מת"ק, ניתן לאשר מתן ההיתר לשנתיים בכפוף לעמידה בתנאים שפורטו. תושב אזור שהחל בהליך המדורג טרם כניסת הוראת השעה לתוקף, וקיבל רשיון לישיבת ארעי אשר תוקפו מוארך מאז, כניסתו ויציאתו מישראל תהיה כתושב אזור.

נציין כי **בעקבות עתירה לבג"צ בנושא, בשנת 2017, אושר השלמת ההליך המדורג ומתן תושבות קבע לכ-1,500 פלסטינים** בעלי מעמד ארעי (שהייה או תושבות ארעי) שהחלו את התהליך לפני החלת הוראת השעה.⁴⁵

2.3 סיבות לסירוב

מרשות האוכלוסין לא נתקבלו נתונים אודות מספר הסרובים והסיבות לסרוב לבקשות איחוד משפחות ושכיחותם אצל מסורבים בשבע השנים האחרונות, כפי שיוצג להלן בפרק 4.⁴⁶

לפי תשובה של הרשות לבקשת חופש מידע בשנת 2016, בקשות אשר לא אושרו בעבר סורבו מהסיבות הנ"ל: חוסר הכרה בכנות נישואין; חוסר הכרה בכך שישראל הינה מרכז החיים של תושב הקבע או האזרח שרוצה להתאחד עם בן משפחתו; "אי קיום תנאים"; סירוב "לא קריטריוני"; , סירוב משטרה, סירוב פולגים (נשואים ליותר מאשה אחת), סירוב שב"כ ואחר.⁴⁷

עוד נדגיש כי מלבד סירובים לאיחוד משפחות על פי הקריטריונים הנ"ל, ישנם הורים שלא יכולים להגיש בקשה לאיחוד משפחות ולכן אינם יכולים להתאחד עם משפחותיהם. כך בנות זוג מתחת לגיל 25 ובני זוג מתחת לגיל 35 כלל אינם יכולים להגיש בקשה לאחמ"ש. במשפחות כאלו בהן יש ילדים, הילדים נאלצים לגדול ללא אחד ההורים ועולה השאלה האם יש לכך השפעות הן מבחינה חברתית, הן כלכלית. **היות ולא ניתן להגיש בקשות בגינם אין לנו נתונים אודות מספר הילדים וההורים שאינם יכולים לבקש איחוד משפחות בקרב קבוצה זו.**

2.4 שינויים בזכויות ילדים הנמצאים בהליך איחוד משפחות

בשנים האחרונות חלו שני שינויים מרכזיים בזכויות ילדים הנמצאים בהליך של איחוד משפחות. **בשנת 2017 בג"צ חייב את המדינה לתקן את הנוהל באופן שבו יוסדרו כללים והנחיות למתן אשרה או רישיון שהייה בישראל לקטינים עד גיל 14 שנולדו מחוץ לישראל, בתקופת הביניים עד למילוי דרישה של מרכז חיים בישראל במשך שנתיים.** בית המשפט קבע כי ילד שנולד מחוץ לישראל ואחד מהוריו תושב ישראל ושטרם השלים תקופה של שנתיים להוכחת "מרכז חיים" בישראל לצורך קבלת רישיון קבע, יוכל לקבל מעמד אזרחי אם יעמוד בכללים

מרשות האוכלוסין לא נמסר מה שיעור הסירובים מכלל הבקשות לאיחוד משפחות וכמה מהן של ילדים, כמו גם התפלגות הסיבות לסירוב.

שתי פסיקות של בג"צ מהשנים האחרונות עסקו בהסדרת זכויותיהם של ילדים בהליך איחוד משפחות במוסד לביטוח לאומי ובחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

⁴⁵ בג"צ 5135/14, נופל ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (2017) וחגית צור, מנהלת לשכת מזרח ירושלים רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת וידאו, 21 באוקטובר 2020.

⁴⁶ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

⁴⁷ [תשובת הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה למוקד להגנת הפרט](#), אפריל 2016.

ובהנחיות שייקבעו.⁴⁸ עד לקביעת בית המשפט, ילדים שטרם הוכיחו שנתיים של מרכז חיים בישראל (תקופת ביניים) שהו בישראל ללא זכויות. למרות כוונת רשות האוכלוסין להנחות כי לא תתבצע אכיפה נגדם או כי יהיו בהגדרת "אישור על בקשת הגשה", בית המשפט קבע כי ילדים שיעמדו בכללים שייקבעו יוכלו לקבל מעמד אזרחי וכי על הרשות להתאים נהליה לכך.

בשנת 2018, בג"צ חייב את המדינה להרחיב את הסדר "ילדי מזרח ירושלים" שהחיל המוסד לביטוח לאומי לילדים עד גיל שנתיים וחצי, לילדים עד גיל 14. הסדר זה קובע כי ילדים בני 14 או פחות, שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל, יהיו מבוטחים בביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, גם אם מעמדם טרם הוסדר.⁴⁹ במסגרת ההסדר ועוד לפני הרחבתו, ילדים עד גיל שנתיים וחצי שטרם נקבע מעמדם היו זכאים לביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מצבים אלו שכיחים כאשר ילד מבקש לקבל מעמד של תושב קבע, אך הורה טרם השלים שנתיים של הוכחת "מרכז חיים" בישראל בעת הבקשה. כאמור, אם הילד בן שנתיים או יותר נדרשת הוכחת "מרכז חיים" בעת הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לה.⁵⁰

2.5 ועדה הומניטרית

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 וזרים ברשות האוכלוסין, וחבריה הם נציגים ממשרד החוץ, משרד הבריאות, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל ו"נתיב"⁵¹. בדיוני הוועדה משתתף גם נציג הלשכה המשפטית ברשות.⁵² על הוועדה להתכנס אחת לשלושים יום ובכל דיון היא עוסקת ב-20-25 בקשות.

תרשים 1 שלהלן הלקוח מדוח מבקר המדינה, הוא תרשים זרימה המציג את הליך עבודתה של הוועדה. תהליכים אלו כוללים מילוי טופס קורות חיים של המבקש המועבר לרכז/ת הוועדה, ראיון והכנת התיק לדיון בוועדה. לאחר דיון בוועדה מתקבלת המלצה למתן או אי מתן רשיון

⁴⁸ פסק דין [עת"ם אבו סרחאן נ/ שר הפנים 11-13-39174](#); " על משרד הפנים ורשות האוכלוסין וההגירה לתקן את הנוהל, בתוך פרק זמן סביר, ולהסדיר בגדרו כללים והנחיות למתן אשרה או רישיון לשהייה בישראל לקטין מתחת לגיל 14, לפי שיקול דעת שר הפנים, ב"תקופת הביניים" שבין הגשת הבקשה ועד להוכחת תקופת שנתיים של מרכז חיים בישראל".

⁴⁹ פסק דין [עב"ל \(ארצ'י\) ח'אלאילה נ' המוסד לביטוח לאומי. 13-07-13304](#). פורסם במרץ 2018, בתוך: מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחדת: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019: "את החסר בעניין מתן שירותי בריאות לקטינים במהלך תקופת הביניים ניתן למלא באמצעות "הסדר ילדי מזרח ירושלים"... הם יהיו מבוטחים בביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי בתקופה זו, בכפוף לכך שהגישו בקשה למרשם האוכלוסין לקבלת רישיון ישיבה בישראל".

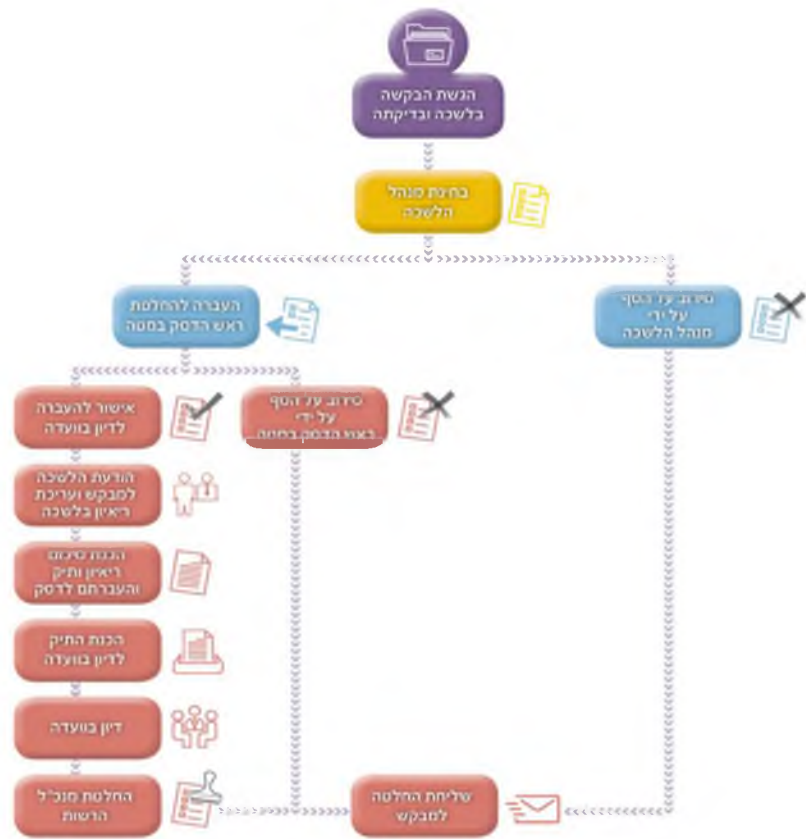
⁵⁰ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחדת: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, [פרק 9, יוני 2019](#).

⁵¹ נתיב היא יחידת סמך ממשלתית העוסקת בעולים לישראל.

⁵² נוהל עבודה של הוועדה הציבורית לבחינת בקשות לקבלת היתר/רישיון לשהייה מטעמים הומניטריים מיוחדים, מספר נוהל 1.14.0001, רשות האוכלוסין וההגירה, 2 בספטמבר 2013.

ישיבת ארעי או אישור שהייה ומנכ"ל הרשות או מי מטעמו מאשר או דוחה את ההמלצה. בנוסף לכך, אישור הוועדה כרוך באבחון ביטחוני ומשטרתי ובדיקת מרכז חיים וזוגיות.⁵³

תרשים 1: שלבי הליך העבודה של הוועדה ההומניטרית⁵⁴



3. נתונים

תמונת מצב כללית

כפי שנראה להלן, **יישום המדיניות בתחום איחוד משפחות בכלל, ובנוגע לקטינים בפרט, מתאפיין בזמינות מועטה של מידע ונתונים רשמיים ועדכניים.**

מן המידע הקיים עולה כי **בתחילת ספטמבר 2020 שהו בתחומי מדינת ישראל כ-12,800 בתי אב בתהליך⁵⁵ של איחוד משפחות⁵⁶:**

⁵³ שם.

⁵⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים, 2017.

⁵⁵ היות ותהליך האזרוח הינו תהליך מדורג, מבקשי איחוד משפחות נחשבים כנמצאים בתוך תהליך מתמשך. כאמור, בשל הוראת השעה, לא ניתן להשלים את ההליך ולקבל מעמד קבע.

⁵⁶ דוב וינברג, תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 באוגוסט 2020, בתוך: מכתב תשובה לחבר הכנסת אבי דיכטר, דוא"ל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלמסי אוריאנה, 7 בספטמבר, 2020.

- וכ-3,600 בתי אב עם **אישור ישיבת ארעי**-אישור א/5, כלומר תושבים ארעיים שמחזיקים תעודת זהות ישראלית זמנית לתקופה מוגבלת, שתוקפה מוארך על-פי קריטריונים קבועים.
- כ-9,200 בתי אב עם **אישור שהייה** של מנהלת תיאום וקישור לתושבי הרשות הפלסטינית.

מרשות האוכלוסין לא התקבלו נתונים מעודכנים אודות מספר הקטינים השוהים בישראל באישור מת"ק.⁵⁷

נציין כי בתשובה קודמת על בקשת חופש מידע נמסר מרשות האוכלוסין וההגירה כי **באפריל 2016**, היו כ-9,900 בקשות בהן ניתן אישור מסוג הפנייה למפקדת תאום וקישור לצורך קבלת היתר שהייה בישראל, מכוח הליך איחוד משפחות. **באותה תשובה ציינה הרשות את מספר הקטינים מתוכם ששהו בישראל באישור מפקדת התאום והקישור**, אשר עמד באותה עת על 247 קטינים. עוד צוין כי כ-2,600 איש, תושבי אזור, שהו בישראל באמצעות רישון לישיבת ארעי מסוג א/5 במסגרת הליך איחוד משפחות. עליהם נוספו עוד 9,709 תושבי חו"ל.⁵⁸

רישום קטינים במעמד תושבות קבע⁵⁹

כאמור, ילדים אשר נולדו בישראל להורים תושבים זכאים למעמד תושב קבע עם לידתם. ילדים שנולדו בישראל ושאחד מהוריהם הוא תושב קבע והשני תושב אזור נדרשים להוכיח כי מרכז חייהם בישראל ובמידה והדבר יאושר יירשמו כתושבי קבע. הוראת השעה אינה חלה לגבי ילדים אלו.⁶⁰ נציג להלן נתונים אודות ילדים שנולדו בישראל שאחד או שניים מהוריהם הם תושבי קבע בישראל. הנתונים הקיימים נוגעים למספר הנרשמים בכל שנה במרשם האוכלוסין. מרבית ילדים אלו מתגוררים במזרח ירושלים. **מרשות האוכלוסין לא נמסר כמה מהבקשות לא אושרו.**

לוח 1: מספר ושיעור השינוי ברישום ילדים במעמד קבע שנולדו בישראל לפי שנת הרישום במרשם האוכלוסין, בשנים 2014-2020.

שנת רישום	שני הורים תושבי קבע		הורה תושב קבע והורה תושב אזור		סך הכל
	מספר ילדים	שיעור שינוי	מספר ילדים ⁶¹	שיעור שינוי	
2014	6,417	---	1,385	---	7,802
2015	6,561	2%	1,340	-3%	7,901
2016	6,662	2%	1,444	8%	8,106

⁵⁷ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

⁵⁸ תשובת הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה למוקד להגנת הפרט, אפריל 2016.

⁵⁹ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021. כל הנתונים להלן הופקו ב 16 לדצמבר 2020.

⁶⁰ עו"ד אילנית מנדל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 בפברואר 2021.

⁶¹ הנתונים המוצגים הם בהערכת חסר כיון שלא תמיד הילד הרשום מקושר להורה תושב אזור.

מרשות האוכלוסין לא התקבלו נתונים אודות מספר הקטינים השוהים כיום בישראל עם היתרי שהייה, רישון ישיבה ארעי או תושבות קבע. כמו כן לא התקבלו נתונים על מספר ושיעור הבקשות שנדחו.

בכל שנה נרשמים כתושבי קבע כ-8,000 ילדים שנולדו בישראל להורה אחד לפחות שהוא תושב קבע

שנת רישום	שני הורים תושבי קבע		הורה תושב קבע והורה תושב אזור		סך הכל
	מספר ילדים	שיעור שינוי	מספר ילדים ⁶¹	שיעור שינוי	
2017	6,974	5%	1,592	10%	8,566
2018	6,773	-3%	1,647	3%	8,420
2019	6,834	1%	1,558	-5%	8,392
2020	6,260	-8%	976	-37%	7,236

מן הנתונים עולה כי בממוצע בכל שנה נרשמים כ- 8,000 ילדים כתושבי קבע בישראל. עם זאת, בשנת 2020 חלה ירידה ניכרת במספר הילדים שנרשמו כתושבי קבע במיוחד בקרב ילדים להורה תושב ישראל והורה תושב אזור (ירידה של 37% ביחס לשנה הקודמת). ייתכן כי הירידה בשיעור הילדים שנרשמו בשנת 2020 היא ביטוי לצמצום פעילות לשכת מזרח ירושלים כתוצאה ממשבר הקורונה והסגרים, במהלכם הלשכה תפקדה עם היקף כוח אדם מוגבל.⁶²

קביעת מעמד אזרחי לקטינים בהליך איחוד משפחות⁶³

כאמור, תהליך איחוד משפחות מתבצע כאשר ילד נולד מחוץ לישראל להורה תושב ישראל ולהורה תושב אזור. כפי שהסברנו לעיל הליך האיחוד שונה אצל ילדים שאינם בעלי מעמד באזור לעומת ילדים שיש להם מעמד באזור.

על-פי תשובת רשות האוכלוסין וההגירה לפנייתנו, אין בידיה נתונים אודות מספר וגיל הילדים המתגוררים כיום בישראל במסגרת הליך איחוד משפחות והינם בעלי מעמד ארעי או קבע, או מספר בתי האב בהם ילדים עם אישורים אלו. בנוסף, לא נמסר כמה מהבקשות לא אושרו.

הנתונים הקיימים נוגעים למספר הקטינים הנרשמים בכל שנה במרשם האוכלוסין לפי המעמד שנקבע עבורם במסגרת הליך איחוד משפחות. נציג נתונים אודות ילדים אלו בשנים 2014-2020 (לוחות 2 ו-3).⁶⁴

⁶² חגית צור, מנהלת לשכה, מינהל האוכלוסין מזרח ירושלים, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 22 בפברואר 2021.

⁶³ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021. כל הנתונים להלן הופקו ב-16 לדצמבר 2020.

⁶⁴ בנתונים שנמסרו באוקטובר 2017 לצוות הייעוץ המשפטי לוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת הפנים של הכנסת לעניין חוק האזרחות והכניסה לישראל, נראה כי מספר הבקשות לתושבות שהוגשו ומתוכן הבקשות שאושרו לילדים נמוך בהרבה מהנתונים המופיעים כאן. ייתכן וניתן לייחס את ההבדל בנתונים לכך שבנתונים שנמסרו בעבר, הבקשות שנספרו כללו מספר ילדים באותה בקשה, וכן ייתכן כי ילדים נכללו תחת בקשות של בני זוג. בנוסף, צוין בנתונים הקודמים מספר נמוך מאוד של בקשות ילדים שסורבו. כאמור, בתשובת הרשות על פנייתנו הנוכחית לא התקבלו נתונים אלה.

לוח 2: מספר ושיעור השינוי ברישום ילדים במסגרת הליך איחוד משפחות בקרב ילדים שנולדו באזור ללא מעמד באזור⁶⁵ לפי שנת הרישום במרשם האוכלוסין, בשנים 2014-2020.

שנת רישום	מספר ילדים תושבי קבע	שיעור שינוי שנתי
2014	207	
2015	197	-5%
2016	129	-35%
2017	202	57%
2018	193	-4%
2019	248	28%
2020	135	-46%

מהנתונים עולה כי בכל שנה כ-200 ילדים ללא מעמד באזור עוברים הליך של איחוד משפחות ונרשמים כתושבי קבע בישראל. גם כאן ניתן לראות כי למרות שלאורך השנים חלו עליות וירידות בשיעור הנרשמים, בשנת 2020 חלה ירידה של כמעט 50% במספר הילדים. כפי שציינו לעיל, יתכן כי הירידה בשיעור הילדים שנרשמו בשנת 2020 היא ביטוי לצמצום פעילות לשכת מזרח ירושלים כתוצאה ממשבר הקורונה והסגרים, במהלכם הלשכה תפקדה עם היקף כוח אדם מוגבל.⁶⁶

לוח 3: מספר ילדים בהליך איחוד משפחות שנולדו מחוץ לישראל עם מעמד באזור. לפי שנת הרישום במרשם האוכלוסין בשנים 2014-2020

שנת רישום	מספר ילדים תושבי קבע	מספר ילדים תושבי ארעי	סך הכול	שיעור גידול
2014	39	8	47	
2015	52	9	61	30%
2016	36	1	37	-39%
2017	41	8	49	32%
2018	38	16	54	10%

⁶⁵ הנתונים המוצגים הם בהערכת חסר כיון שלא תמיד הילד הרשום מקושר להורה תושב אזור.

⁶⁶ חגית צור, מנהלת לשכה, מינהל האוכלוסין מזרח ירושלים, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 22 בפברואר 2021.

שנת רישום	מספר ילדים תושבי קבע	מספר ילדים תושבי ארעי	סך הכול	שיעור גידול
2019	1	38	39	-28%
2020	0	86	86	121%

מהנתונים עולה כי בכל שנה (להוציא 2020) כ-50 ילדים בעלי מעמד באזור עוברים תהליך של איחוד משפחות כאשר עד שנת 2018 מרביתם היו במעמד קבע ואילו משנת 2019 מרביתם במעמד ארעי. עוד ניתן לראות כי **בניגוד למגמות שראינו ביחס לקבוצות הילדים האחרות, ישנו גידול ניכר של כ-120% בשיעור הילדים במעמד ארעי בשנת 2020 ביחס לשנת 2019. עם זאת, בשנים 2019 ו-2020 כמעט לא נרשמו ילדים במעמד קבע.** הסיבה לכך היא שבהתאם לנוהל רישום ילד שרק אחד מהוריו תושב ישראל - הילדים נרשמים תחילה במעמד א/5 לשנתיים ורק לאחר מכן נרשמים במעמד קבע. כך שבשנים הבאות צפויה עלייה במספר הילדים במעמד תושבות קבע.⁶⁷

מלוחות 2 ו-3 עולה כי ממוצע מספר הילדים שלא נולדו בישראל וקבלו מעמד קבע או ארעי בין השנים 2014 ל-2020 הוא כ-230 ילדים, מהם כ-190 ילדים ללא מעמד באזור וכ-40 ילדים עם מעמד באזור.

ועדה הומניטרית

בידי הוועדה ההומניטרית אין מידע אודות מספר הבקשות שהוגשו עבור קטינים. נציג להלן נתונים על כלל הבקשות שהוגשו בשלוש השנים האחרונות.⁶⁸

לוח 4: מספר ושיעור בקשות, דחיות ואישורי שהייה ושיבת ארעי לבקשות איחוד משפחות מטעמים הומניטריים בשנים 2018-2020.

שנה	מספר בקשות שהוגשו	מספר בקשות שנידונו	אישורי שהייה	רשיונות ישיבת ארעי	שיעור אישורים מבקשות שנידונו
2018	284	318	55	31	27%
2019	291	315	46	25	22%
2020 ⁶⁹	234	151	16	9	17%
סך הכל	809	784	117	65	23%

⁶⁷ נוהל מספר 5.2.0029, הטיפול בהגשת בקשות לקטיו לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל התשל"ד-1974, רשות האוכלוסין וההגירה, עודכן ב-8 בינואר 2020.

⁶⁸ מזל אלמצהיי וונדו, הוועדה ההומניטרית, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בנובמבר, 2020.

⁶⁹ הנתונים נכונים ל-29 בנובמבר 2020.

בשנים האחרונות
הוועדה ההומניטרית
אישרה כ-20%
מהבקשות, לא ידוע
כמה מהבקשות
שאושרו או שנדחו הן
של קטינים.

מהנתונים עולה כי בשנים 2018-2020 **שיעור הבקשות לאיחוד משפחות מטעמים הומניטריים שאושרו נמוך (23%) ובמגמת ירידה, מ-27% בשנת 2018 ל-22% בשנת 2019 ו-17% בשנת 2020** (אם כי זה לא נתון סופי היות והנתון אינו כולל את חודש דצמבר). נתונים אלו אף מהווים ירידה מהנתונים שצוינו אודות השנים 2012-2014 (28%). עוד עולה כי בסך כל השנים 2018-2020 **מרבית האישורים ניתנו עבור אישורי שהייה (64%) ומיעוטם ניתנו עבור רשיונות ישיבת ארעי (36%)**. חלוקה זו דומה לנתונים שהוצגו עבור השנים 2012-2014.

בהשוואה לנתוני רשות האוכלוסין בנוגע לשנים 2012-2014 עולה כי שיעור הבקשות לאיחוד משפחות מטעמים הומניטריים שאושרו במגמת ירידה, מ-36% בשנת 2012 ל-23% בשנת 2014. עוד עולה כי בסך כל השנים 2012-2014 מרבית האישורים ניתנו עבור אישורי שהייה (67%) ומיעוטם ניתנו עבור רשיונות ישיבת ארעי (33%).⁷⁰

בקשות הממתינות לאישור

בתשובה על פנייתנו לרשות האוכלוסין, צוין כי **אין בידי רשות האוכלוסין היכולת הממוחשבת לדעת את משך הזמן בכל שלב מעת הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד לקבלת ההחלטה**.⁷¹ מצב זה אינו מאפשר לעקוב אחר זמני הטיפול בבקשות ועלול ליצור קושי במתן מענה סביר לפונים.

עם זאת, בתשובת רשות האוכלוסין לתביעה שהוגשה נגדה, נמסר באפריל 2019 כי **מאז שנת 2016 ממתנות לבדיקה בלשכה שבירושלים המזרחית כ-1,200 בקשות חדשות לאיחוד משפחות וכ-1,500 בקשות חדשות לרישום ילדים שרק אחד מהוריהם תושב ישראל**. עוד נמסר כי **מדי שנה מוגשות כ-600 בקשות חדשות לאיחוד משפחות וכ-1,800 בקשות חדשות לרישום ילדים שרק אחד מהוריהם תושב ישראל**.⁷² על סמך תשובה זו נטען על ידי אחד מהארגונים העוסקים בנושא כי ניתן לקבוע בהערכה גסה שכשני שלישי מהבקשות לאיחוד משפחות ממתנות למענה במשך פרק זמן של שלוש שנים ויותר, וגם כשליש מהבקשות לרישום ילדים.⁷³

⁷⁰ [מכתב מהממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה למוקד להגנת הפרט](#), במענה לפניית המוקד להגנת הפרט מיום פברואר 2012, אפריל 2012; עתירה משפטית 16-01-40092, [המוקד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח'](#). תגובה מקדמית לעתירה, 1 באוגוסט 2016.

⁷¹ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

⁷² ערר 19/1794, אבו סרייה ואח' נ' מדינת ישראל - רשות האוכלוסין וההגירה, [הודעה מטעם המשיבה ובקשה למחיקת העררים וביטול הדיונים ככל שנקבעו](#), 15 באפריל 2019.

⁷³ המוקד להגנת הפרט, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020.

4. סוגיות בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות

4.1 שיהוי בטיפול בבקשות

בדוחות מבקר המדינה⁷⁴ על לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים נמצא כי העומס בלשכה 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 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 רשות האוכלוסין וההגירה בהוצאות בשל כך. לפי הדוח, אף שמנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה היה ער כבר משנת 2013 לעיכובים בקבלת החלטות בלשכת מזרח ירושלים, הנהלת רשות האוכלוסין וההגירה לא העמידה לרשות לשכת מזרח ירושלים כלים לקיצור משך הטיפול בבקשות. בדוח מצוין כי השיהוי הניכר בטיפול בבקשות האלה עלול לפגוע בזכויות היסוד של בני הזוג לחיי משפחה.

מבקר המדינה מצא כי על פי נתוני רשות האוכלוסין, בשנים 2008-2017, 58% מהבקשות לאחמ"ש קבע טופלו בתוך שנה, 40% מהבקשות טופלו במשך שנה עד שלוש שנים ו-2% מהבקשות טופלו במשך למעלה משלוש שנים.⁷⁵

לפי דוח מבקר המדינה, שיהוי בטיפול בבקשות זוהה גם בוועדה ההומניטרית, למשל בטיפול בבקשה במקרה בו פסק מלהתקיים הקשר הזוגי בין בן זוג זר לבין אזרחי ישראלי בשל פטירת בן הזוג הישראלי. **נמצא כי הוועדה ההומניטרית דנה בבקשות המוגשות לה יותר משנה לאחר שהוגשו הבקשות, והדבר גורם לשיהוי ניכר בטיפול בהן.** עוד נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה את משכם המרבי של שניים משבעת שלבי הליך הטיפול בבקשות, אף שכבר בשנת 2013 הייתה ערה לצורך לקבוע זאת.⁷⁶

עוד עולה מדוח מבקר המדינה כי האופן שבו מרכזת רשות האוכלוסין את המידע בדבר הבקשות שמוגשות לוועדה ההומניטרית אינו מאפשר בחינה שיטתית של התהליך ואף אינו מאפשר התמודדות עם טענות לפיהן הטיפול ממושך באופן בלתי סביר. בדוח מודגש כי עיכוב בטיפול בבקשות שתכליתן הקניית מעמד אזרחי לצורך הענקת זכויות סוציאליות, עלול לגרום עיכוב

⁷⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים, 2017; מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

⁷⁵ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, פרק 9, יוני 2019.

⁷⁶ דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, משרד הפנים - רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים. מבקר המדינה, 2017.

במועד תחילת מימוש זכויותיו של הפונה. מנגד, עיכוב הטיפול בבקשות מאריך את שהייתם בארץ של זרים שאין הצדקה עניינית להתיר להם להישאר בה.⁷⁷

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי הנהלת הרשות מגבשת תכנית פעולה לצמצום הפערים ולקיצור זמני הטיפול בבקשות אלה, במסגרת תכנית העבודה שלה לשנת 2017.⁷⁸ בתוכניות העבודה הממשלתיות בשנים 2017-2018 ו-2019 צוין כי אחד מיעדי רשות האוכלוסין הוא צמצום זמני המתנה כחלק משיפור השירות אך לא הייתה התייחסות ספציפית לנושא איחוד משפחות או לזמני הטיפול בבקשות.⁷⁹ לא ידוע מה המצב כיום והאם גובשה ויושמה תוכנית פעולה לצמצום הפערים ולקיצור זמני הטיפול. כאמור, בתשובה על פנייתנו לרשות האוכלוסין, צוין כי **אין בידי רשות האוכלוסין היכולת הממוחשבת לדעת את משך הזמן בכל שלב מעת הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד לקבלת ההחלטה. מצב זה אינו מאפשר לעקוב אחר זמני הטיפול בבקשות ועלול ליצור קושי במתן מענה סביר לפונים.**⁸⁰

סוגיות אלו שבו ועלו גם בדוח תלונות הציבור של רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2018.⁸¹ מהדוח עולה כי **10% מכלל התלונות בתחום האשרות נוגעות לנושא איחוד משפחות ומיעוטים. התלונות ממוקדות באי קבלת מענה לבקשה שהוגשה והעדר מענה טלפוני, תרעומת לגבי טיב ההחלטה שהתקבלה בבקשה, קושי בקביעת תורים והשגות על מסמכים והוכחות הנדרשים הנילווים לבקשות.** בדוח צוין כי כ- 28% מכלל התלונות נמצאו מוצדקות ו-5% נמצאו מוצדקות חלקית. מוסבר כי במרבית המקרים, התלונות אשר נמצאו לא מוצדקות מצביעות על אי הבנה או חוסר היכרות של המלין עם הוראות החוק, התקנות או הנהלים עליהם התבססה הרשות, בעת קבלת ההחלטה בעניינו של המלין. נציין כי אם אכן זה המצב ובדומה לעמדת מבקר המדינה, על הרשות לבחון האם הוראות החוק ותקנותיו מונגשות כראוי (שפתית ותרבותית) לתושבים כך שיוכלו לדעת ולהבין כראוי את מצבם המשפטי וזכויותיהם.

עוד צוין בדוח כי נמצא ליקוי בנושא מסמכים המוגשים במסגרת בקשות לקבלת מעמד בישראל. המסמכים לא נבחנים בסמוך למועד הגשתם ואין תיעוד של המסמכים שהתקבלו בארכיב הממוחשב. **ההמלצות לתיקון הן כי יש להוציא הנחיית רענון בה יובהר שיש להקפיד על בדיקת המסמכים בסמוך למועד הגשתם ולתעד את הבקשה להשלמת מסמכים במחשב ובמכתב שיינתן לפונה.** בנוסף, יש לסמן בתיק האישי את תאריך קבלת כל מסמך. בשלב

⁷⁷ ש.ם.

⁷⁸ ש.ם.

⁷⁹ משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#); לשנת 2017-18; לשנת 2016. בשנות הבחירות 2020 ו-2021 לא פורסמו תוכניות עבודה.

⁸⁰ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, אגף בכיר תכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

⁸¹ דוח תלונות הציבור 2018, אגף הביקורת ותלונות ציבור, רשות האוכלוסין וההגירה, דצמבר 2019.

מאוחר יותר, עם המעבר למערכת החדשה, ייסקו כלל המסמכים המוגשים ע"י המבקש ישירות לארכיב הממוחשב. בדוח מצוין כי תיקון ליקוי זה טרם בוצע.

ליקוי נוסף שנמצא הינו מסירת מידע שגוי ע"י עובד מרכז המידע בעניין חידוש תעודת מעבר לתושבי מזרח ירושלים. הנושא טופל והוטמעו הנחיות בדבר השינוי ממאי 2018, ולפיהן **תושב מזרח ירושלים רשאי לחדש תעודת מעבר בכל אחת מלשכות רשות האוכלוסין**. נציין כי זהו הנושא היחידי בו תושבי מזרח ירושלים יכולים לפנות לכל אחד מהסניפים, בניגוד לתושבים אחרים היכולים לבצע כל פעולה בכל סניף.⁸²

לטענת ארגון המוקד להגנת הפרט, טיפולו של משרד הפנים בסוגיות הקשורות למתן מעמד בירושלים המזרחית מתאפיין בסחבת, ברשלנות ובשרירותיות גם בשנת 2020. המוקד להגנת הפרט מדווח כי על פי נתוני משרד הפנים⁸³ ועל פי נסיונו פעמים רבות נאות משרד הפנים להעניק לבן הזוג או לילד את האשרה שהוא זכאי לה רק לאחר סדרה ארוכה של הליכים בירוקרטיים ומשפטיים.⁸⁴

עוד נטען כי הוועדה ההומניטארית הרשאית להמליץ לשר הפנים על מתן היתר שהייה או מעמד ארעי "מטעמים הומניטאריים מיוחדים" כגון אלמנות או גירושין, הקוטעים את ההליך לאיחוד משפחות, מתנהלת גם היא בעצלתיים ובאופן ממושך.⁸⁵ לדברי המוקד להגנת הפרט, אף על פי שהחוק מסמיך אותה לכך, הוועדה ההומניטארית מעניקה מעמד ישיבה ארעי במקרים חריגים בלבד, וכמעט תמיד רק בעקבות הגשת עתירה לבית משפט.⁸⁶

4.2 ליקויים בקביעת מדיניות סדורה

ביוני 2019 מבקר המדינה קבע כי לא היתה מדיניות ממשלתית סדורה בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים וזכויותיהם ובהן הליך איחוד משפחות - וכי במקרים רבים המדיניות נקבעה רק לאחר התערבות בג"צ. עוד צוין כי לשכת מזרח ירושלים לא הייתה נגישה לדוברי ערבית למרות שאלו הפונים העיקרים אליה וכי לא היתה אפשרות לקבל מענה בלשכות אחרות.

⁸² מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, [פרק 9. יוני 2019](#).

⁸³ ערר 19/1794, אבו סרייה ואח' נ' מדינת ישראל - רשות האוכלוסין וההגירה, [הודעה מטעם המשיבה ובקשה למחיקת העררים וביטול הדיונים ככל שנקבעו](#), 15 באפריל 2019.

⁸⁴ המוקד להגנת הפרט, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020.

⁸⁵ המוקד להגנת הפרט, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020.

⁸⁶ בתוך מענה המוקד להגנת הפרט: נתונים שנמסרו במסגרת עתירה לפי חוק חופש המידע מלמדים כי בשנים 2012-2014 המליצה הוועדה על מתן מעמד ישיבה ארעי בפחות מעשרה אחוזים מן המקרים (96 מתוך 1,095), ר' עת"ם 16-01-40092, המוקד להגנת הפרט נ' רשות האוכלוסין וההגירה ואח', תגובה מקדמית לעתירה, 2016.8.1. גם בג"צ מתח ביקורת על ידה הקפוצה של הוועדה ותהה "למה הקשיחות הזאת?", ור' בג"צ 11/4380 __, ואח' נ' מדינת ישראל - שר הפנים, פרוטוקול, 2016.7.25. נציין כי על פי נתוני משרד הפנים במסמכים אלו, 213 פניות נענו באישור שהייה, כלומר 28% מהפניות לוועדה ההומניטרית קבלו אישור שהייה או ישיבה ארעית בישראל.

עוד נקבע כי לא ניתן מענה שלם וקוהרנטי מצד רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי בעיקר בנוגע למי שההליך בעינו עדיין עומד.⁸⁷

4.3 ביקורת מצד ארגוני חברה אזרחית על הסדרת הנושא כיום

להלן נציג כמה נקודות ביקורת שהועלו על-ידי ארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום הסיוע למבקשים איחוד משפחות. נבהיר כי הדברים יובאו בשם אומרם ואין לייחסם למחברי מסמך זה.

ביקורת על נהלי הבקשה לאיחוד משפחות

מרכז מוסאוא מדווח כי במהלך רישום הילדים במרשם האוכלוסין יש משפחות שנדרשו להוכיח אבהות על ידי בדיקות DNA שעלותה עלולה להגיע לכ-4,000 ש"ח לבדיקה. זאת מבלי לתת הסבר ראוי ולספק קריטריונים ברורים לבקשה זו. לטענת המרכז הבדיקה מעמיסה עוד יותר על המשפחות מבחינה כלכלית ואף גורמת להן לתחושת השפלה.⁸⁸

ילדים והורים שאינם זכאים לאיחוד משפחות

לטענת המוקד להגנת הפרט ומרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, מגביל – ופעמים רבות אף מונע – איחוד משפחות בין אזרחי ישראל ותושביה, שרבים מהם מתגוררים בירושלים המזרחית, לבין פלסטינים תושבי השטחים.

מרכז מוסאוא טוען כי מדובר בכ-30,000 משפחות שאחד מבני הזוג או הילדים אינו יכול לקבל אזרחות ואף לא יכול לבקש להתאזרח ובחלק גדול מהמקרים הם אף מנועים מלשהות בגבולות ישראל. לפי טענה זו, קיום הוראת השעה פוגע במשפחות חסרות מעמד אשר בהן ילדים שהוריהם אינם יכולים להיכנס לישראל וילדים בני 14 ומעלה שאינם מקבלים אישורים.⁸⁹

טענות לפגיעה בזכויות המבקשים איחוד משפחות

לטענת הארגונים, הוראת השעה פוגעת בזכות לשוויון ובזכות לחיי משפחה מתוקף חוק יסוד כבוד האדם וחירותו.⁹⁰ לדבריהם הזכות לחיי משפחה היא זכות טבעית אנושית, מוסרית והומנית הכוללת בתוכה הזכות לנישואין, להביא ילדים לעולם והזכות לגור תחת קורת גג אחת ביחד עם

לטענת ארגוני חברה אזרחית קטינים נפגעים מהוראת השעה בשל הפגיעה בהם ובבני משפחתם בין היתר בהיבטים של שוויון וחיי משפחה; של זכאות לשירותי בריאות וחינוך; ובהיבט של האפשרות לעבוד ולהתפרנס.

⁸⁷ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני, פרק 9, יוני 2019. (עמודים 17-18).

⁸⁸ מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003, נייר עמדה, יוני 2020.

⁸⁹ המוקד להגנת הפרט, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020; מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003, נייר עמדה, יוני 2020.

⁹⁰ בג"צ 7052/03 - עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' שר הפנים ואח' פסק דין. הנשיא ברק בדברי דעת מעוט נגד הוראת השעה.

המשפחה והזכות לפרנס בכבוד את המשפחה. עוד נטען כי החוק שולל מילדים רבים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל והאחר תושב השטחים, את האפשרות לקבל מעמד בישראל, ולפיכך יש בו משום הפרה חמורה של עיקרון טובת הילד שאינו יכול למצות את זכויותיו האמורות להיות מוקנות לו מתוקף היותו בן לתושב או אזרח ישראלי.⁹¹ **נדגיש כי בג"צ דחה עתירות שהוגשו נגד חוקתיותו של החוק ופסק כי הוא עומד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.**⁹²

לפי ביקורת זו, הפגיעה הנטענת באה לידי ביטוי בדרכים רבות: פגיעה בקיום חיי משפחה נורמליים; מניעת שירותי בריאות וביטוח בריאות; מניעת שירותי חינוך, טיסה לחו"ל מנתב"ג (מותרת רק לבעלי רשיון ישיבת ארעי); קבלה לעבודה ללא היתר מיוחד; הקמת ארגונים ללא כוונת רווח או עסקים קטנים; קבלת רשיון נהיגה. בנוסף לכך מרכז מוסאוא מציין כי לא פעם בני זוג נעצרו בחשד לשהות בלתי חוקית בישראל וחלקם נשפטו למאסר בפועל והוחזרו לאזור מה שמשיע לרעה על ילדיהם ופוגע בזכותם לשלמות המשפחה. במקרים בהם בני זוג הורחקו לעזה הם לא פגשו את ילדיהם שנים רבות.⁹³

עוד נטען על ידי מרכז מוסאוא כי חלק גדול מהמשפחות הערביות שסובלות מעוני הן משפחות שבהן אחד מבני הזוג או ילדיהם מושפעים מהוראות חוק האזרחות והוראת השעה. לפי טענה זו, בנוסף לפגיעה במעמד האזרחי, המגבלות שמוטלות על תעסוקה, נהיגה, שירותי בריאות ואיחוד המשפחה, פוגעות במצב הכלכלי-חברתי של המשפחות ופוגעות בילדים ובנשים ויוצרות תסכול ועוני.⁹⁴

4.4 עמדת ארגוני חברה אזרחית המצדדים בהמשך אישור הוראת השעה

הפורום המשפטי למען ארץ ישראל טוען כי בהקשר לתכליתה הביטחונית של הוראת השעה, יש לתת את הדעת לכך שתושבי האזור מגיעים ממקום עוין ובהתאם לכך ראוי לתת קדימות לשמירת זכויות האדם של תושבי ישראל. כן נטען על ידי נציג הפורום בדיון קודם בוועדת החוץ והביטחון כי ישנם גם שיקולים דמוגרפים הקשורים בהיותה של ישראל מדינה יהודית. לטענתם

⁹¹ המוקד להגנת הפרט, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל, ספטמבר 2020; מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003, נייר עמדה, יוני 2020.

⁹² בג"צ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים. נקבע כי הפגיעה בזכויות היסוד לשוויון ולשלמות המשפחה היא מידתית נוכח התכלית הביטחונית של החוק; בג"צ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, ס"ה(2) 44. 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.

⁹³ מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערביים בישראל, הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003, נייר עמדה, יוני 2020.

⁹⁴ שם.

האפשרות לאיחוד משפחות עלולה להוות עילה ל"זחילה חוזרת" של זכות השיבה אליה טוענים הפלסטינים, ומכאן שיש חשש לפגיעה באופיה היהודי של המדינה.⁹⁵

⁹⁵ הכנסת ה-20, פרוטוקול מס' 3, משיבת הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון ושל ועדת פנים והגנת הסביבה לעניין הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), 29 במאי 2017.