המבוך

הגירה, מעמד וזכויות אדם

רופאים לזכויות אדם
PHYSICIANS FOR HUMAN RIGHTS
أطباء لحقوق الإنسان
Israel

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel

המבוך

הגירה, מעמד וזכויות אדם

רופאים לזכויות אדם
PHYSICIANS FOR HUMAN RIGHTS
أطباء لحقوق الإنسان
Israel إسرائيل

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel

כתיבה: עו"ד יונתן ברמן

עריכה לשונית: עידו איתן

עיצוב: ענת וקנין אפלבאום

המוקד לפליטים ולמהגרים היא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח אשר שמה לה למטרה להגן על ולקדם את זכויות האדם של מהגרי עבודה ופליטים ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. אנו מחויבים למיגור הניצול של מהגרים, להבטחת יחס מכבד והוגן כלפיהם ולגיבוש מדיניות ממשלתית שתבטיח זאת. אנו מבקשים לשמש שופר לאלו אשר קולם לא נשמע במרחב הציבורי ולבנות חברה ישראלית צודקת, שיוונית ודמוקרטית. העמותה פועלת באמצעות מתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי למהגרים; חינוך והסברה לציבור הישראלי; וכן חקיקה וקידום מדיניות ציבורית.

המוקד לפליטים ולמהגרים רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב-יפו 6515417

טלפון: 03-5602530 פקס: 03-5605175 דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il
אתר: www.hotline.org.il

האגודה לזכויות האזרח בישראל הוקמה בשנת 1972 כגוף בלתי מפלגתי ובלתי תלוי. מאז הקמתה פועלת האגודה להגנה על זכויות האדם ולקידומן, בכל מקום שבו הפגיעה בזכויות נעשית על ידי רשויות ישראליות או מטעמן. האגודה הינה ארגון זכויות האדם הגדול והמוביל בישראל, והיחיד העוסק בכל קשת זכויות האדם. האגודה פועלת להגן על זכויותיהם של יחידים ושל מגזרים שונים באוכלוסייה - נשים וגברים, דתיים וחילונים, יהודים וערבים, בעלי דעות פוליטיות מהימין ומן השמאל, עובדים, מובטלים, מהגרי עבודה ועוד. במישור המשפטי פועלת האגודה לשנות מדיניות ולקבע נורמות של כיבוד זכויות האדם בקרב הגופים השלטוניים בישראל. במישור החינוכי פועלת האגודה להנחיל את ערכי זכויות האדם לכל שדרות החברה בישראל, ולהעמיק את שיח הזכויות בסוגיות אקטואליות שונות במציאות בישראל.

האגודה לזכויות האזרח בישראל רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב-יפו 6515417

טלפון: 03-5608185 פקס: 03-5608165 דואר אלקטרוני: mail@acri.org.il
אתר: www.acri.org.il

רופאים לזכויות אדם היא עמותה לא ממשלתית ללא כוונות רווח, הנאבקת למען זכויות אדם בכלל והזכות לבריאות בפרט, בישראל ובשטחים הכבושים. רופאים לזכויות אדם מאמינה כי לכל אדם הזכות לבריאות, וכי היא בסיס למימושן של זכויות אדם אחרות ונגזרת מהן. אנו מאמינים כי זוהי חובתה של מדינת ישראל ליישם זכות זו באופן שוויוני כלפי כלל האוכלוסיות והפרטים תחת שליטתה: הפלסטינים בשטחים הכבושים, תושבי ישראל המבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי, הבדואים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב, אסירים ועצירים, מהגרי עבודה, חסרי מעמד אזרחי, פליטים ומבקשי מקלט.

רופאים לזכויות אדם רחוב הדרור 9, יפו - תל אביב

טלפון: 03-5133100 פקס: 03-6873029 דואר אלקטרוני: mail@phr.org.il
אתר: www.phr.org.il

תוכן העניינים

הקדמה 5
על רשות האוכלוסין וההגירה 6
על מעמד וביורוקרטיה 7

הסדרת מעמדם של בני משפחות של אזרחי ישראל ותושביה 11
מבוא 11
בני זוג נשואים 12
הקריטריונים לבחינת "כנות הקשר" 12
הפליית ידועים בציבור של אזרחי ישראל 14
הפליית בני זוג מאותו המין בהחלת ההליך המדורג לבני זוג נשואים 16
הפסקת ההליך להסדרת מעמדו של בן זוגו של אזרח ישראל בשל סיום הקשר 16
הפסקת ההליך המדורג במקרים של סיום הקשר בעקבות אלימות בן הזוג הישראלי 17
הפסקת ההליך המדורג לאלמנות ולאלמנים 18
דרישות בלתי אפשריות להמצאת מסמכים 19
פגיעה בהורים ל"קטינים נלווים" 20
הזכות לחיי משפחה של זוגות שאחד מהם הוא תושב השטחים הכבושים 20

הפרת זכויותיהם של תושבי ירושלים המזרחית 23

מהגרי עבודה 26
מבוא 26
פגיעה בזכות לחיי משפחה ולהורות של מהגרי עבודה 27
כבילת מהגרי עבודה 28
חזרה למדיניות המאפשרת גביית דמי תיווך גבוהים 29
אוזלת ידה של רשות האוכלוסין וההגירה באכיפה נגד מעסיקים 31

פליטים ומבקשי מקלט 32
מבוא 32
שיעורי ההכרה בפליטים 33
משך הטיפול בבקשות למקלט ומצבם המשפטי של מי שממתינים להכרעה בבקשה 33
סטנדרטים ראייתיים בלתי סבירים בבחינת בקשות מקלט 34
סטנדרטים משפטיים שאינם תואמים את האמנה בדבר מעמדם של פליטים 35
"הגנה זמנית", "הגנה קבוצתית" ו"מדיניות אי הרחקה" 36
הסדר האי אכיפה החל על מי שזכאים ל"הגנה זמנית" 38
התעמרות במבקשי מקלט בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה 38

מחוסרי אזרחות 40
מבוא 40
בדואים מחוסרי אזרחות 41
אנשים שהיגרו לישראל ואיבדו את אזרחותם 41
ילדים שלא רכשו מעמד בלידתם 42

קורבנות סחר בבני אדם, עבדות ועבודות כפייה 43

מעצר והחזקה ב"מתקן שהייה" 45
מבוא 45
מעצר מכוח צו מינהלי של ממונה ביקורת הגבולות 46
בתי הדין לביקורת משמורת 46
מעצר לפרקי זמן ממושכים ושלא לצורך גירוש 47
תנאי מעצר 49
החזקה ב"מתקן שהייה פתוח" 50
ראיונות להתייצבות במתקן "חולות" 51
התייצבות תקופתית של משוחררים ממעצר 52
אלימות פקחי רשות האוכלוסין וההגירה 52
עיכוב גירוש מטעמים רפואיים 52

סיכום - לצאת מן המבוך 54

תגובת רשות האוכלוסין וההגירה 57

הקדמה

בשנים האחרונות הולך וגובר העיסוק הציבורי, הפוליטי, התקשורתי והמשפטי בכניסתם של לא-יהודים לישראל, בגירושם, במעצרם, במעמד ובזכויות הניתנים להם, ובאופן כללי יותר - באופן טיפול הרשויות באוכלוסייה זו. המימרה שלפיה "למדינת ישראל אין מדיניות הגירה" כמעט שהפכה לקלישאה בשנים האחרונות, אמיתה שאין להרהר אחריה. אלא שהתייחסות רשויות המדינה ללא-יהודים שאינם אזרחי ישראל מורכבת ממפה סבוכה של רסיסי נהלים, החלטות ופעולות, שצירופן מעיד, לכל הפחות, על היבט אחד ברור של מדיניות - הקשחה שמטרתה לשלול מעמד, למנוע מתן מעמד, להרחיק מן החברה ולהוציא מן הטריטוריה של מדינת ישראל את מי שאינם יהודים.

במסגרת מדיניות זו שמור לרשות האוכלוסין וההגירה מקום של כבוד. רשות האוכלוסין וההגירה מרכזת בידיה סמכויות, שעליהן נעמוד בהמשך, המאפשרות לה להוציא לפועל מדיניות מקילה או מדיניות מקשיחה ביחס ל"זרים". רשות האוכלוסין וההגירה, התופסת עצמה כ"שומרת החומות" של מדינת ישראל, מממשת באמצעות סמכויות אלה מדיניות, שחלקה מוכתב לה על ידי הדרג הפוליטי וחלקה הוא פרי יוזמתה שלה, של הגבהת החומות ועיבויין. לשם כך היא מפעילה אמצעים שפגיעתם בזכויות האדם של "זרים" - של תושבי ישראל שאינם יהודים ושל ישראלים שקשרו את חייהם בחייהם של לא-יהודים - היא קשה.

לפני יותר מעשור פרסמה האגודה לזכויות האזרח בישראל דו"ח מקיף אודות מינהל האוכלוסין, "המיניסטריון", שבחן את המדיניות והביורוקרטיה ביחס ללא-יהודים שאינם אזרחים.[1] חלק ניכר מהאמור באותו הדו"ח עודו רלוונטי כיום, ובחלק מן העניינים שבהם עוסק אותו דו"ח חלו שינויים משמעותיים.

מאז פורסם "המיניסטריון" בשנת 2004 נכנסו לישראל עשרות אלפי מבקשי מקלט, שחצו את גבול ישראל-מצרים ומכונים על ידי הרשויות "מסתננים"; יוזמות חקיקה מחמירות בנושאים שונים - העמקת היבטים מסוימים של "הסדר הכבילה" של מהגרי עבודה למעסיקיהם או לאזורים גאוגרפיים, הקמת בית דין העוסק באופן בלעדי בענייני מעמד וגירוש של "זרים", החמרת ההסדרים הנוגעים לכליאת "מסתננים", הגבלת יכולתם של בני זוג להסדיר את מעמדו של מי ששוהה בישראל ללא היתר ועוד - נדונו בכנסת וחלקן הפכו לחקיקה; והמבנה הארגוני של הרשויות האחראיות על עניינים אלה השתנה. לצד ההתפתחויות השליליות הרבות, ניתן למנות מספר קטן של החלטות המיטיבות עם "זרים" - דוגמת הסדרים חד-פעמיים, שמכוחם הוענק מעמד לילדי מהגרים שבגרו בישראל ולמשפחותיהם - המהוות חריג למדיניות ההקשחה הכללית.

לצד כל אותם שינויים משמעותיים, הרציונלים העומדים מאחורי התנהלות רשויות המדינה בכלל, ורשות האוכלוסין וההגירה בפרט, נותרו אותם הרציונלים שהנחו את פעילות מינהל האוכלוסין במועד פרסום "המיניסטריון" - צמצום מספר הלא-יהודים בעלי המעמד בישראל תוך אדישות לפגיעה בזכויות האדם שלהם ושל אזרחי ישראל שכרכו את גורלם שלהם בגורלם של "זרים".

במסגרת דו"ח זה לא נוכל לעסוק במלוא הפרטים, בכל נבכי הביורוקרטיה של רשות האוכלוסין וההגירה ובכל פרטי המדיניות של רשויות המדינה ביחס למעמדם של מי שאינם יהודים. לפיכך אין לראות דו"ח זה כתיעוד שלם של הפרות זכויות האדם על ידי רשות האוכלוסין וההגירה. בחרנו לעסוק במספר אוכלוסיות מרכזיות ובמספר היבטים מרכזיים של המדיניות כלפיהן, באופן שיאפשר להבין באופן מקיף, גם אם לא מלא, את עיקרי הדברים.

במסגרת דו"ח זה נעמוד תחילה על מבנה רשות האוכלוסין וההגירה. לאחר מכן נתייחס באופן כללי יותר למבנה משטר ההגירה בישראל ונראה כיצד רשות האוכלוסין וההגירה משתלבת בתוך

1 האגודה לזכויות האזרח, המיניסטריון: הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין (2004) http://www.acri.org.il/pdf/TheMinistry.pdf

מבנה זה.

לאחר שני חלקים כלליים אלה נתייחס להפרת זכויות אדם על ידי רשות האוכלוסין וההגירה לפי חתכים נושאיים וקבוצתיים. נתייחס תחילה לפגיעה בזכות לחיי משפחה באמצעות המדיניות החלה על בני משפחה של אזרחי ישראל ותושביה. לאחר מכן נייחד פרק לאוכלוסיית תושבי הקבע בישראל. בהמשך נתייחס למספר קבוצות "זרים" המטופלות על ידי רשות האוכלוסין וההגירה – מהגרי עבודה, פליטים ומבקשי מקלט וקורבנות סחר בבני אדם. ולבסוף נתייחס לפרקטיקות הנוגעות למעצרם של מי שמוגדרים על ידי רשויות המדינה "שוהים שלא כדין" ו"מסתננים".

על רשות האוכלוסין וההגירה

כאמור, מאז נכתב הדו"ח הקודם הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה, והיא כיום הגוף המרכזי האחראי על הטיפול במי שאינם אזרחי ישראל במסגרת הליכים למתן מעמד, שלילת מעמד, מעצר, גירוש ועוד. רשות האוכלוסין וההגירה הוקמה כיחידת סמך של משרד הפנים בשנת 2008 מכוח החלטת ממשלה.[2] היא מרכזת במסגרתה סמכויות ופונקציות שונות, שחלקן הוחזקו קודם לכן בידי מינהל האוכלוסין, חלקן בידי משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה) וחלקן בידי משטרת ישראל. לפני הקמת הרשות, סמכויות שנגעו למתן היתרים להעסקת מהגרי עבודה ולאכיפת חוקי העבודה על מעסיקיהם של מהגרי עבודה, הוחזקו בידי משרד התמ"ת. סמכויות אכיפה ומעצר רוכזו בידי המשטרה, כמו גם הטיפול בביקורת הגבולות. עם הקמת הרשות, רוכזו הסמכויות הנוגעות ל"זרים" בישראל במסגרת אחת.

רשות האוכלוסין וההגירה מורכבת מארבעה מינהלים:

מינהל האוכלוסין מטפל בעניינים הנוגעים למרשם ודרכונים, אזרחות ומעמד, ומורכב משני אגפים. הראשון, אגף הלשכות, מפעיל 24 לשכות ברחבי ישראל ואחראי על קבלת קהל ומתן שירות לפונים בנושאים האמורים. השני, אגף מרשם ומעמד, הוא הגורם בעל הסמכות המקצועית בעניינים האמורים; תפקידו להנחות את הלשכות ולטפל בתיקים המועברים אליו מן הלשכות – בין אם מכיוון שבהתאם לנהלי הרשות, הלשכות אינן מוסמכות להחליט בעצמן בתיקים אלה, ובין אם משום שתיקים אלה נתפסים על ידי הלשכות כמקרים מורכבים. כמו כן, אגף מרשם ומעמד הוא המחליט בערדים פנימיים, המוגשים על החלטות שהתקבלו בלשכות. אגף מרשם ומעמד מחולק אף הוא לשלוש מחלקות – מחלקת מרשם ודרכונים, מחלקת אשרות וזרים ומחלקת אזרחות.

מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים מרכז בידיו את הסמכויות שהוחזקו בעבר בידי משרד התמ"ת, והוא מחולק לארבעה אגפים – אגף ההיתרים, האחראי על הקצאת היתרי העסקה למהגרי עבודה; אגף לשכות ותאגידים, האחראי על רגולציה של לשכות פרטיות בענף הסיעוד ובענף החקלאות ושל תאגידי כוח אדם בענף הבניין, כמו גם על הסדרת העסקתם של עובדים פלסטינים; אגף שירות למעסיקים ולעובדים זרים, האחראי על גביית אגרות מתאגידים ולשכות פרטיות, על מעבר עובדים בין תאגידים או לשכות ועל גביית והחזרת כספי הפיקדון של מהגרי עבודה בענף הבניין; ויחידת יה"ב, שתפקידה לקדם הסכמים בילטראליים עם מדינות אחרות לגיוס עובדים (ראו עוד בעניין זה בהמשך).

מינהל אכיפה וזרים הוא הגורם האחראי לאכוף את האיסור על שהייה שלא כדין בישראל, והוא אחראי על מעצר וגירוש של מי ששוהים בישראל ללא היתר. המינהל אחראי גם על מתן רישיונות ישיבה למי שמוגדרים כ"מסתננים" ועל זימון "מסתננים" למתקן השהייה "חולות" (ראו בהמשך).

2 החלטת ממשלה מס' 3434, הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (13.4.2008)
http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3434.asp

כמו כן, יחידת הטיפול במבקשי מקלט, המקבלת בקשות למקלט ומנסה לבחון עמידתן בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים ואת זכאותם של המבקשים למקלט בישראל, כפופה למינהל זה.

לבסוף, מינהל מעברי הגבול אחראי על ביקורת הגבולות במעברי הגבול של ישראל ועל תפעולם של מעברי הגבול.

על מעמד וביורוקרטיה

בטרם נצלול אל נבכי הביורוקרטיה, ובטרם נעמוד באופן מפורט על אופני הפרת זכויות האדם של קבוצות שונות על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, נאמר מספר מלים על דיני ההגירה של מדינת ישראל ועל המנגנון, האמון על הפרות אלה.

הכלל הבסיסי העומד ביסוד דיני ההגירה של מדינת ישראל הוא קביעת כללים ברורים וחד-משמעיים ביחס למעמדם של יהודים, קביעת עילות ברורות להתאזרחות במדינת ישראל, ואל מול אלה – הותרת שיקול דעת רחב לשר הפנים בכל הנוגע למתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה בישראל למי שאינם יהודים.

בלב משטר ההגירה של מדינת ישראל עומד חוק השבות, המקנה לכל יהודי, ואף לחלק מבני משפחותיהם של יהודים, זכות להגר לישראל ולקבל בה אשרת עולה, אלא אם הוא פועל נגד העם היהודי, מסכן את בריאות הציבור או את ביטחון המדינה או שהוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את ביטחון הציבור.[3] מי שמוגדר כ"עולה" לפי חוק השבות, זכאי לאזרחות מכוח חוק האזרחות.[4]

מעבר לרכישת אזרחות על ידי זכאי חוק השבות, חוק האזרחות קובע רשימה סגורה של עילות לקבלת אזרחות בישראל – ישיבה בישראל בנסיבות מסוימות, לידה להורה אזרח בישראל (או מחוצה לה בנסיבות מסוימות), אימוץ ועוד. החוק אף קובע הוראות המקלות על התאזרחות "בעל" או "אישה" של אזרחי ישראל או קטינים בנסיבות מסוימות, והוראות בדבר שלילתה של אזרחות. אופן הענקתה של אזרחות ואופן הטיפול בבקשות התאזרחות מוסדר בנהלי משרד הפנים, אולם הכללים המהותיים נקבעו במלואם על ידי המחוקק בחוק האזרחות.

לעומת זאת, בכל הנוגע לסוגים אחרים של מעמד בישראל, המחוקק לא קבע את העילות לקבלת מעמד, הותיר את קביעת התנאים המהותיים והקריטריונים לקבלת מעמד בידי שר הפנים, והסתפק במניין סוגי המעמד שניתן להקנות. כל שנקבע בחקיקה המסדירה עניין זה – חוק הכניסה לישראל – הוא כי כניסה לישראל תהיה לפי אשרת כניסה; ישיבה בישראל תהיה לפי רישיון ישיבה; וכי שר הפנים רשאי לתת אחד מחמישה סוגים של אשרות כניסה או רישיונות ישיבה, ולהתנות אותם בתנאים.[5]

הפסיקה פירשה את סמכותו של שר הפנים לתת או לסרב לתת מעמד בישראל על פי חוק הכניסה לישראל כסמכות רחבה ביותר (אף על פי שנקבע כי היא כפופה לכללי המשפט המינהלי, ובכלל זה לזכות העיון והטיעון, וכי עליו להפעיל את שיקול דעתו בסבירות, במידתיות, ללא שיקולים זרים וכן הלאה),[6] ואף נקבע כי את שיקול הדעת הרחב של שר הפנים יש להפעיל בהתאם לקריטריונים

3 חוק השבות, תש"י–1950, סעיפים 1–2.

4 חוק האזרחות, תשי"ב–1952, סעיף 2.

5 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב–1952, סעיפים 1–2 ו–6.

6 לתחולת כללי הצדק הטבעי על החלטות בעניין מתן רישיונות ישיבה בישראל ראו עע"ם 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ (נבו, 11.8.2009). לחובה להפעיל את שיקול דעת שר הפנים בהתאם לכללי המשפט המינהלי ראו למשל בג"ץ 758/88z קנדל נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505, 528 (1992).

שיועלו על הכתב.[7]

יש לציין, כי חוק הכניסה לישראל מסמיך את שר הפנים עצמו לתת אשרות ורישיונות, אך מובן כי לא סביר שהשר יקבל בעצמו החלטה בכל בקשה למעמד בישראל, ולכן סמכות זו הואצלה למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ולפקידים נוספים ברשות.

בהתאם לכך, את שחסר בחוק הכניסה לישראל – קריטריונים להפעלת הסמכות לתת אשרות כניסה ורישיונות ישיבה – משלימים נהלי רשות האוכלוסין וההגירה. נהלי רשות האוכלוסין וההגירה עוסקים בשורה ארוכה של נושאים, ובהם מתן רישיונות ישיבה לבני הזוג של אזרחי ישראל ותושביה, למהגרי עבודה, לפליטים ולמבקשי מקלט ועוד. גם את הנהלים, הקובעים את הקריטריונים למתן מעמד בישראל, קובעת בדרך כלל רשות האוכלוסין וההגירה, ולא השר עצמו.

סמכות זו – לקבל החלטות בדבר אופן הפעלת שיקול דעתו הרחב של שר הפנים ולקבוע נהלים בעניין זה – מרכזת בידי רשות האוכלוסין וההגירה כוח רב, ויחד אתו פוטנציאל גדול לפגיעה בזכויות אדם. את הפוטנציאל לפגוע בזכויות אדם ממצה רשות האוכלוסין וההגירה עד תום, לא רק באמצעות החלטות פרטניות וקביעת הוראות כלליות בנהלי משרד הפנים, אלא גם באופן שבו היא מפעילה את המנגנון הביורוקרטי העומד לרשותה.

כך, למשל, במשך שנים לא פרסם משרד הפנים את נהליו, וכאשר החל לפרסמם נעשה הדבר באופן חלקי ולא סדיר. רק בעקבות פסק דין שניתן בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח, החל משרד הפנים לפרסם את הנהלים הנוגעים למתן מעמד בישראל באופן סדיר באתר האינטרנט שלו,[8] אולם עד היום עדכונים לנהלים אינם מתפרסמים בהכרח בזמן, וחלק מן הנהלים אינם מתפרסמים כלל.

בדומה, רשות האוכלוסין וההגירה, המחזיקה באופן בלעדי בנתונים ביחס לבקשות למעמד בישראל, עושה תדיר מניפולציה למספרים, על מנת לקדם את מדיניותה. כך, לדוגמה, בשנת 2004 מסר משרד הפנים לוועדה לזכויות הילד של הכנסת שיש בישראל 83,100 ילדים חסרי מעמד, שנכנסו כתיירים מאז שנת 1988, ולא יצאו. בפועל, אחרי הליכים להסדרת מעמדם של ילדים חסרי מעמד התברר, כי יש בישראל כמה אלפים בודדים, כולל ילדים שנולדו בה. בשנת 2008 מסרה הרשות לוועדת הפנים של הכנסת, שבדיקה העלתה כי 70% מן הבקשות להסדרת מעמד של בני זוג של ישראלים יסודן בקשר פיקטיבי; וזאת, כדי לשכנע את חברי הכנסת לתמוך בחקיקה, שתדרוש את יציאתם של בני זוג של ישראלים מן הארץ, אם הם שוהים בה שלא כדין, כתנאי לטיפול בבקשה למעמד. ואולם, הנתונים שנמסרו לא התייחסו לכלל הזוגות, אלא רק למיעוט זניח מביניהם – לזוגות שהתעורר חשד לגביהם ולכן נבדקו. בדומה, בשנת 2009 מסר ראש הרשות לתקשורת כי בישראל שוהים ללא היתר 279 אלף אנשים, כשבפועל מדובר, לכל היותר, בכמה עשרות אלפים.

כמו כן, כאשר הרשות מספקת נתונים על מספר מבקשי המקלט שהוכרו כפליטים, נעשים להטוטי מספרים בהתאם למטרת הדיווח – כאשר המטרה היא להוכיח כי מדינת ישראל מנהלת מערכת מקלט הוגנת והגונה המספקת הגנה לפליטים, מנופחים המספרים באמצעות הוספת מקרים של בני משפחות של פליטים שקיבלו מעמד בישראל, מבקשי מקלט שקיבלו מעמד הומניטארי אך לא הוכרו כפליטים וכדומה. כאשר המטרה היא להוכיח כי רוב מבקשי המקלט אינם פליטים, מדוללים מספרם ושיעורם של הפליטים המוכרים.

נהלי רשות האוכלוסין וההגירה אינם מונעים הפעלה שרירותית של שיקול דעתה. רבים מנהלי משרד הפנים משלבים מידה קיצונית של דווקנות וקשיחות המופנות כלפי מי שמבקש להיכנס להליך יחד עם שרירותיות מוחלטת בקבלת ההחלטה בעניינו של מי שעמד בתנאים הדווקניים. בעוד שבהתאם

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

8 עת"ם (י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (נבו, 5.12.2007).

לחלק מנהלי משרד הפנים די לעמוד בתנאים שנקבעו בהם כדי לקבל מעמד (למשל, הנהלים העוסקים ב"הליך המדורג" להסדרת מעמדם של בני זוג של אזרחי ישראל ותושביה, שאליהם נתייחס בהמשך), חלק אחר של הנהלים קובע כי מי שעומד בתנאים שנקבעו – עניינו יועבר לוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים, שתחליט אם להמליץ לראש הרשות להעניק לו מעמד.

הוועדה הבין-משרדית היא ועדה שבישיבותיה משתתפים נציגי משרד הפנים, שירות הביטחון הכללי, המשטרה, משרד הבריאות, משרד החוץ, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי ולשכת הקשר הממשלתית. בשנים האחרונות מוסדרת עבודת הוועדה בנוהל שמפורסם באתר רשות האוכלוסין וההגירה, אולם הנוהל מסדיר רק את ההיבטים הפרוצדוראליים של הגשת הבקשה והטיפול בה.[9] קריטריונים להפעלת שיקול דעתה של הוועדה אין בו, וההחלטות בו מתקבלות ללא אמות מידה כלשהן. כתוצאה, כשמדובר בנהלים המתנים את מתן המעמד בקיומם של טעמים הומניטאריים, נדרש מבקש המעמד לעמוד בשורה של תנאים, שאינם בהכרח מעידים על קיומם או העדרם של טעמים כאלה, ושמהם הרשות אינה מסכימה לסטות ולו במעט, ומצד שני, עמידה בהם מביאה להעברת הבקשה למסלול שבו ההחלטה היא שרירותית לחלוטין.

אמצעים ביורוקרטיים נוספים שנועדו להקשות על קבלת מעמד בישראל הם תת-תקצוב של שירותים הנוגעים למתן מעמד, לעומת תקציב נדיב לפעולות אכיפה – וכן השתה של עלויות גבוהות על מבקשי מעמד.

הביורוקרטיה של רשות האוכלוסין וההגירה ניצבת במקרים מסוימים כחומה בצורה בפני מי שעומדים בקריטריונים לקבלת מעמד, אך אינם יכולים להשיג מסמכים מסוימים הנדרשים על ידי משרד הפנים. כך, למשל, הרשות דורשת "תעודת רווקות" של מי שמבקש לקבל מעמד מכוח יחסי זוגיות עם אזרח או תושב ישראל, גם כאשר מדובר באנשים ממדינות שכלל אינן מנפיקות אישורים מסוג זה. בדומה, הרשות דורשת הצגת תעודת יושר מן המשטרה במדינת מוצאם של מי שמבקשים להסדיר את מעמדם, גם כאשר מדובר במבקשי מקלט שאינם יכולים לחזור למדינתם כדי להשיג תיעוד כזה, ואף אינם יכולים לגשת לשגרירות מדינתם כדי להשיגם.

לא אחת מנצלת הרשות את כוחה לתת שירותים על מנת להציג דרישות בלתי חוקיות ולסחוט מהפונים אליה לפעול כרצונה. כזו, למשל, היא הפרקטיקה של "מניעת טיפול" – מניעת שירותים מאזרחים ותושבים שהרשות חושדת בהם שפרטי הדת והלאום שלהם במרשם האוכלוסין אינם נכונים (כלומר, שהם אינם יהודים), או ממי שחושדים בהם שרכשו את מעמדם במרמה. כאשר מגיעים מי שסומנו כ"מנועי טיפול" ללשכות הרשות ומבקשים לקבל שירותים הם נמנעים מהם, ובחלוף זמן, כשמצוקתם גוברת, מבהירים להם פקידי הרשות, כי עד שלא ייאותו לשינוי רישומם במרשם או להודות שקיבלו את מעמדם שלא כדין, לא יינתן להם השירות המבוקש. נגד שיטה סחטנית זו נוהלו הליכים משפטיים, ואף גובש נוהל שאוסר עליה, אך פקידי הרשות מתקשים לחדול ממנה. פרקטיקה נוספת, שקנתה לה שביתה, היא דרישה המופנית אל מבקשי מעמד להסגיר בני משפחה ששוהים בישראל ללא היתר, או לדאוג שיעזבו את הארץ, וזאת כתנאי להסדרת מעמדם. גם עליה נמתחה ביקורת, ואולם הרשות בשלה.

חרף חובתה של רשות האוכלוסין וההגירה לקיים את כללי המשפט המינהלי, התרבות הביורוקרטית ברשות מתעלמת מכללים אלה לעתים קרובות. רוב ההליכים להסדרת מעמד בישראל אינם קצובים בזמן, והטיפול בהם עשוי להימשך שנים רבות. גם כאשר נקצב זמן לטיפול בבקשות (למשל, בעניין החלטות שאמורה לקבל הוועדה המקצועית הבוחנת בקשות הומניטאריות של פלסטינים שיש להם בן משפחה בישראל, ושאליה נתייחס בהמשך), הרשות אינה עומדת במועדים אלה. חלק מן ההחלטות מתקבלות ללא מתן זכות טיעון מלאה, ורוב ההחלטות הדו"חות בקשות להסדרת מעמד,

9 נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים, נוהל מס' 5.2.0022 (תאריך עדכון: 6.10.2013) http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0022.pdf.

לוקות בהעדר הנמקה.

בשל כל הכשלים האמורים, מגיע מספר גדול מאוד של מקרים להתדיינות משפטית. עד לאחרונה (ובמחוזות חיפה והצפון גם כיום), ניתן היה להגיש עתירה מינהלית נגד החלטת רשות האוכלוסין וההגירה לבתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מינהליים. על החלטות בתי המשפט המחוזיים ניתן היה להגיש ערעורים בזכות לבית המשפט העליון. כדי לצמצם את הגישה לבתי המשפט הוקמו לפני מספר שנים ועדות השגה של משרד הפנים, אליהן נדרש מבקש מעמד שבקשתו נדחתה להגיש השגה בטרם יפנה אל בית המשפט. יותר מכך, בשנה וחצי האחרונות הוקמו במחוז תל-אביב, במחוז מרכז, במחוז ירושלים ובמחוז דרום בתי דין לעררים במסגרת משרד המשפטים, המבקרים החלטות של רשות האוכלוסין וההגירה מכוח חוק הכניסה לישראל, וזאת בהתאם לתיקון בחוק זה משנת 2011.[10]

הקמת בתי הדין לעררים משמעותה היא, בראש ובראשונה, יצירת מסלול לביקורת מעין-שיפוטית על החלטות הנוגעות ל"זרים", הנפרד ממערכת המשפט הרגילה הבוחנת החלטות מינהליות שהתקבלו בעניינם של אזרחי ישראל ותושביה. מעבר לכך, המשמעות היא כי הביקורת על ההחלטה המינהלית אינה נעשית עוד על ידי בתי המשפט. על החלטת בתי הדין לעררים ניתן להגיש, אמנם, ערעור לבית המשפט המחוזי, אולם במסגרתו הביקורת היא מצומצמת מזו שבמסגרת עתירה מינהלית. על החלטותיהם ופסקי דינם של בתי המשפט המחוזיים אין עוד ערעור בזכות לבית המשפט העליון, ומי שמבקש להשיג עליהם צריך לבקש רשות לערער לבית המשפט העליון. בית המשפט העליון אימץ בחודשים האחרונים אמת מידה מצמצמת במיוחד למתן רשות ערעור בהליכים שהחלו בבתי הדין לעררים, וזאת בנימוק שבית הדין לעררים "מתאפיין במקצועיות ובמומחיות בתחומי עיסוקו".[11] זאת אף שספק רב אם בפועל, בשלב זה וזמן קצר ביותר לאחר הקמתם, אכן ניתן לקבל את הקביעה העובדתית, לפיה בתי הדין לעררים מתאפיינים במקצועיות ובמומחיות. כך יוצא, כי בהקמת בתי הדין הורחק בית המשפט העליון מן ההכרעה בענייני מעמד בישראל.

לבסוף, יש לעמוד על כך שרשות האוכלוסין וההגירה עושה בבתי הדין לעררים כבתוך שלה. כתבי תשובה, תגובות והודעות מוגשות על ידי רשות האוכלוסין באיחור כדבר שבשגרה; בקשות לדחיית מועדים להגשת תגובות הן עניין נפוץ; וכתבי טענות שמגישה הרשות, אינם מומצאים תמיד למגיש הערר. אף על פי שלבתי הדין הכלים להתמודד עם התנהלותה הדיונית של הרשות, למשל באמצעות קבלת החלטה ללא קבלת עמדת הרשות כאשר זו אינה מוגשת במועד שנקבע, או באמצעות הטלת הוצאות, בתי הדין נמנעים לרוב משימוש בכלים אלה, ומשדרים לרשות כי היא רשאית להמשיך ולהתנהל כרצונה במסגרת ההליכים בבית הדין.

10 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, פרק רביעי.

11 בר"ם 5778/15 פלונית נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 13 (נבו, 27.8.2015).

הסדרת מעמדם של בני משפחות של אזרחי ישראל ותושביה

מבוא

הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד בדין הבינלאומי ובמשפט הישראלי.[12] בפסיקה בישראל נקבע, כי זכותו של אדם לבחור בן זוג ולקיים עמו תא משפחתי עומדת ביסוד הזכות לחיי משפחה, וכי הזכות לקיים את התא המשפחתי מעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. למעלה מכך - נקבע כי זכותו של ישראלי להקנות לבן זוגו הזר מעמד, על מנת לאפשר את קיומו של התא המשפחתי בישראל, גם היא זכות חוקתית.[13] בית המשפט אף קבע כי הזכות החוקתית לחיי משפחה חלה גם על מי שאינם אזרחי ישראל.[14]

זכותם של אזרחי ישראל להקנות אזרחות לבני זוגם מוסדרת בחוק האזרחות ובנהלי משרד הפנים. נהלי משרד הפנים מסדירים אף את זכותם של תושבי קבע להקנות מעמד לבני זוגם ואת הזכות להקנות מעמד בישראל למי שהוא בן זוגו של אזרח או תושב ישראל, אף אם אינו נשוי לו.

מעבר להבטחת האפשרות לקיים מערכת יחסים זוגית, ההגנה על התא המשפחתי נועדה להבטיח גם את זכויותיהם ואת טובתם של קטינים. התפיסה המקובלת בדין הישראלי ובמשפט הבינלאומי הינה כי טובתם של קטינים היא לגדול עם הוריהם, וכי זכותם של הורים לגדל את ילדיהם.

אלא שהפרקטיקות הנהוגות בידי רשות האוכלוסין וההגירה בנושאים המשליכים באופן ישיר על הזכות לחיי משפחה אינן מתיישבות, במקרים רבים, עם העיקרון החוקתי של הגנה על התא המשפחתי, עם מעמדו של עיקרון טובת הילד ועם התפיסה החוקתית של זכויות הילד. התפיסה, לפיה יש לצמצם את מספרם של הלא-יהודים שהם בעלי מעמד של קבע או מעמד זמני במדינת ישראל היא שמנחה במקרים רבים את פעולת רשות האוכלוסין וההגירה, ולעתים קרובות רומסת את העקרונות החוקתיים האמורים. בפרק זה נעמוד על פרקטיקות אלה.

---

12 האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, עמ' 269 (נפתחה לחתימה ב-1966), סעיף 23.

13 בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006); בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו, 11.1.2012).

14 בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (נבו, 13.4.2011).

בני זוג נשואים

זכותם של "זרים", הנשואים לאזרחי ישראל, להתאזרח באה לידי ביטוי בסעיף 7 לחוק האזרחות, המקל על התאזרחותם של אלה – וקובע כי ניתן לפטור אותם מחלק מן התנאים להתאזרחות הקבועים בסעיף 5 לחוק.

נוהל משרד הפנים קובע את ההליך שבסופו מוענקת אזרחות לבן הזוג.[15] במסגרת הליך זה, המכונה "הליך מדורג", ניתן בשלב הראשון רישיון ישיבה מסוג ב/1, שהוא רישיון לישיבת ביקור המקנה את הזכות לעבוד, אך אינו מקנה זכויות סוציאליות. רישיון ישיבה זה ניתן, לפי הנוהל, לפרק זמן של חצי שנה. בשלב השני ניתנת תושבות ארעית (רישיון ישיבה מסוג א/5) המקנה, נוסף על הזכות לעבוד, גם זכויות סוציאליות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי וחוק הביטוח הלאומי. בהתאם להוראות הנוהל, התושבות הארעית ניתנת לפרק זמן של שנה, ומוארכת בכל פעם בשנה נוספת עד לפרק זמן מצטבר של ארבע שנים. בתום ההליך, שאמור להימשך ארבע שנים וחצי, מוענקת לבן הזוג ה"זר" אזרחות.

עם תחילתו של ההליך, ובמהלכו, בוחן משרד הפנים אם קיימת "מניעה פלילית" או "מניעה ביטחונית" להעניק לבן הזוג מעמד בישראל. במקרים שבהם לבן הזוג הזר "מניעה" כזו, לא יחל ההליך המדורג. ככל שה"מניעה" נוצרה או נודעה לרשות האוכלוסין וההגירה לאחר תחילת ההליך, ההליך יופסק. כמו כן, במסגרת ההליך נבחנת השאלה אם מרכז חייהם של בני הזוג הוא בישראל ונבחנת כנות הקשר לאורך זמן.

אף על פי שהוראות חוק הכניסה לישראל ותקנות הכניסה לישראל אינן קובעות דבר ביחס לזכותם של מי שנשואים לתושבי קבע לקבל מעמד בישראל, זכות זו מעוגנת בנוהל רשות האוכלוסין וההגירה.[16] בהתאם לנוהל זה, במשך חצי שנה מקבל בן הזוג רישיון ישיבה מסוג ב/1 או במקרה של בן זוג תושב השטחים הכבושים שרשאי לקבל מעמד למרות הוראת השעה החלה על פלסטינים (ראו בהמשך) – היתר מת"ק. חצי שנה זו אינה נחשבת לחלק מן ההליך המדורג. לאחר חצי שנה – ולאחר שנבדקו כנות הקשר, קיומו של מרכז חיים בישראל וקיומה או העדרה של מניעה פלילית או ביטחונית – מתחיל ההליך המדורג, וניתן לבן הזוג רישיון ישיבה מסוג ב/1 לפרק זמן מצטבר של 27 חודשים; לאחר מכן רישיון ישיבה מסוג א/5 לפרק זמן מצטבר של שלוש שנים; ולבסוף תושבות קבע.

כללי יסוד אלה של הליך ההתאזרחות של בני זוגם של אזרחי ישראל ושל הליך רכישת תושבות של בני זוגם של תושבי קבע הם לכאורה סבירים. אולם בפועל המבקשים לקבל מעמד בהתאם לנוהל נתקלים במהמורות רבות הפוגעות, ולעתים אף מסכלות, את היכולת לממש את הזכויות הקבועות בנוהל.

הקריטריונים לבחינת "כנות הקשר"

הדרישה כי הקשר בין בני הזוג יהיה כן, כתנאי להסדרת מעמדו של בן הזוג וכתנאי להתאזרחותו בסוף ההליך, היא דרישה סבירה. תכליתה של הזכות להסדרת מעמד בישראל היא הגנה על התא המשפחתי. מובן שבהעדר קשר כן או נישואי אמת, רציונל זה אינו מתקיים. הזכות לחיי משפחה נתונה לבני זוג, ולא למי שנישאו בנישואין פיקטיביים שבבסיסם לא עומדים יחסי זוגיות.

15 נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי (נוהל מס' 5.2.0008, תאריך עדכון: 1.10.2014), http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0008.pdf

16 נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע, נוהל מס' 5.2.0011 (תאריך עדכון: 1.12.2014), http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0011.pdf

אלא שאופן יישום דרישת "כנות הקשר" מצביע על אחת משתי אפשרויות – ניסיון מכוון לצמצם את מספר האנשים שאינם אזרחי ישראל המקבלים מעמד מכוח נישואיהם, או חוסר הבנה של האופנים השונים, שבהם באים לידי ביטוי נישואין של אמת או קשר זוגי.

על מנת להוכיח את כנות הזוגיות ביניהם נדרשים בני זוג להציג בפני משרד הפנים שוב ושוב לאורך שנות ההליך המדורג מסמכים המוכיחים את חייהם המשותפים, כמו חוזה שכירות משותף לדירת מגורים, חשבונות הרשומים על שם שני בני הזוג, תמונות מחיי הנישואין, מכתבים של חברים ובני משפחה, אישורים על קיומו של חשבון בנק משותף וכיוצא באלה. נוסף על הצגתן של ראיות מסוג זה, נדרשים בני הזוג לעבור ראיונות, שבהם הם נשאלים אודות חייהם הפרטיים, לרבות חקירות אודות פרטים אינטימיים בחייהם.

אלא שכל חריגה ממה שנתפס על ידי פקידי רשות האוכלוסין וההגירה כחיי זוגיות נורמטיביים עלולה להוביל אותם למסקנה בדבר פיקטיביות הקשר. זוגות החולקים מטעמים כלכליים, דירה עם אחרים עשויים להיתפס כמי שאינם מקיימים קשר כן; מי שאינם מכירים באופן אישי את קרובי משפחתם של בן הזוג (אם משום שבני המשפחה אינם מקבלים את הזוגיות עם אדם בן דת אחרת או לאום אחר, אם משום שהקשר המשפחתי רופף, אם משום שבני המשפחה אינם שוהים בישראל, ואם בשל אחת ממספר כמעט אינסופי של סיבות אפשריות שמקורן במורכבותם של יחסים משפחתיים) נתפסים כמי שאינם מקיימים זוגיות של אמת.

מקרים נוספים שבהם מוטל ספק בכנות הקשר בין בני זוג נשואים מתעוררים כאשר מצבם הכלכלי של שני בני הזוג או אחד מהם או מעמדו הזמני של בן הזוג ה"זר" מייצרים סיטואציות הנתפסות על ידי משרד הפנים כחשודות. זוגות שאין להם חשבון בנק משותף; מקרים שבהם בן הזוג הישראלי הוא היחיד שחתום על הסכם שכירות של דירת המגורים המשותפת או היחיד שעל שמו רשומים חשבונות מים, ארנונה וחשמל – כל אלה הופכים זוגות לחשודים בקיומו של קשר פיקטיבי.

בני זוג הנוהגים לצאת מעת לעת לבילויים עם חבריהם ללא בן הזוג, נתפסים לעתים כמי שנישואיהם פיקטיביים. מי שאילוצים כלכליים או אחרים דוחקים אותם למגורים בהסדרים החורגים מן הנורמה שרשות האוכלוסין מצפה לה, נתפסים כרמאים. כך למשל בני זוג, המחזיקים דירות נפרדות ולנים באותה דירה רק חלק מימות השבוע בשל תעסוקה באזורים גיאוגרפיים שונים, נתפסים כמי שמקיימים קשר בעל ערך פחות. זוגיות של ישראלים עם עובדות סיעוד הלנות חלק מימות השבוע אצל מעסיקיהן, גם היא מתכון לחשדות בדבר כנות הקשר.

כאמור, בני זוג, שמבקשים להתחיל בהליך המדורג או שמצויים בעיצומו, נשאלים שאלות אינטימיות על ההרגלים של בני זוגם, ובכלל זה מתבקשים למסור פרטים אודות סידורי השינה שלהם, הרגלי האכילה והבילוי שלהם וכיוצא באלה. סתירות – אמיתיות או מדומות – בפרטים הנמסרים לרשות האוכלוסין וההגירה מעוררות גם הן חשד בדבר פיקטיביות הקשר ועלולות להביא להפסקת ההליך המדורג או לעיכוב בהתקדמותו. פערי גילאים בין בני הזוג מביאים אף הם לחשד בדבר פיקטיביות הקשר.

מקרים רבים מצביעים על כך שחלק מפקידי משרד הפנים מחזיקים, לפחות לצורך קבלת החלטותיהם המקצועיות, בתפיסה רומנטית למדי ביחס לזוגיות. כל חשד כי הקשר הזוגי מבוסס לא רק על "אהבה", אלא שמעורבים בו גם שיקולים אחרים הנוגעים לנוחיות אישית או כלכלית, מעמידים בספק את כנות הקשר בעיני פקידי הרשות. במקרה קיצוני אחד נתקלנו במסגרת הנימוקים לדחיית בקשה להסדרת מעמד מכוח זוגיות בקביעה כי מבקשת המעמד הסבירה כי היא נכנסה לקשר זוגי משום שחשה בודדה ורצתה להפיג את בדידותה. רשות האוכלוסין וההגירה עטה על האמירה כמוצאת שלל רב, והחליטה כי אם ביסודם של יחסי זוגיות עומד רצון שלא להיות לבד, הרי שהם אינם יחסים כנים, המזכים במעמד בישראל.

חשדות ביחס לכנות הקשר מביאים לא רק לדחיית בקשות להסדרת מעמדם של בני זוג של

אזרחי ישראל, אלא גם להתארכות הטיפול בבקשות במקרים, שבהם הן אינן נדחות. חשדות בדבר פיקטיביות הקשר בתחילתו של ההליך המדורג יביאו לעיכוב בתחילת ההליך עד להתפוגגותם של חשדות אלה; חשדות כאלה העולים בזמן ההליך, מביאים לעתים להקפאתו. גם אם בסופו של דבר יסתבר כי החשדות בדבר פיקטיביות הקשר היו נטולי יסוד, הדבר לא יביא, ככלל, לקיזוז התקופה שבמהלכה התעכב הטיפול בהליך המדורג מתקופת הארבע שנים וחצי שנקבעה בנוהל. אף על פי שבהתאם לנוהל, לרשות האוכלוסין וההגירה סמכות לקצר את משך ההליך המדורג, ככלל, עיכובים שנגרמו בגלל הרשות עצמה, אינם מביאים להפעלתה של סמכות זו.

כל האמור בפרק זה ביחס לאופן בחינת כנות הקשר של זוגות נשואים רלוונטי, ואף ביתר שאת, גם לבחינת כנות הקשר של בני זוג שאינם נשואים, שאליהם נתייחס כעת.

הפליית ידועים בציבור של אזרחי ישראל

בישראל נישואין אינם יכולים להיערך, אלא בהתאם לדין הדתי. משמעות הדבר היא כי יהודים יכולים להינשא בישראל רק ליהודים אחרים. במקרה שבו לאזרח יהודי בן זוג "זר" שהוא יהודי, כלל לא עולה הצורך בהליך של הסדרת מעמד מכוח הזוגיות בין השניים, שכן בן הזוג היהודי זכאי ממילא לאזרחות באופן מידי לפי חוק השבות, וזאת ללא תלות בקשר הזוגי שבו הוא מצוי. לעומת זאת, כאשר אזרחים יהודים מקיימים יחסי זוגיות עם מי שאינם יהודים, הם אינם יכולים להינשא להם בישראל. לפיכך, כניסה להליך המדורג החל על בני זוג נשואים, דורשת עריכת טקס נישואין מחוץ לישראל.

במקרים שבהם בני הזוג שוהים בישראל, נסיעה לחו"ל לצורך נישואין עשויה להיות כרוכה בעלויות משמעותיות. מעבר למשמעויות הכלכליות, במקרים מסוימים בן הזוג שאינו ישראלי אינו יכול לצאת את הארץ. כך, למשל, כאשר מדובר במבקשי מקלט או באחרים שאין להם מסמכי נסיעה, ומדינת ישראל אינה מקיימת יחסים דיפלומטיים עם מדינות מוצאם, האפשרות להינשא בחו"ל הופכת לבלתי אפשרית. לכל זאת יש להוסיף את העובדה שיש מי שמעוניינים לקשור את חייהם אלה באלה, אך אינם מעוניינים, מטעמים שונים – למשל תפיסה של מוסד זה כמפלה או דכאני – להיכנס למוסד הנישואין.

מאז ראשית שנות ה–2000 מנהיגה מדינת ישראל מדיניות, שמצאה את עיגונה בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה, לפיה גם ישראלים שאינם נשואים יכולים להקנות מעמד לבני זוגם. הנוהל נחשב, בזמנו, לנוהל מתקדם ביחס למדיניות שנהגה במדינות רבות בעולם המערבי. באותה עת, רבות מאותן מדינות לא אפשרו להסדיר את מעמדם של בני זוג של אזרחיהם אם לא נישאו (עם זאת, חשוב להביא בחשבון את העובדה שכמעט בכל מדינה מערבית אחרת, אין מניעה שבני דתות שונות יינשאו בנישואין אזרחיים). ואולם, מצד שני, אופן יישומו של הנוהל בשנים שלאחר התקנתו, הצביע על כך שדעתם של גורמים מסוימים במשרד הפנים אינה נוחה מהאפשרות להקנות ל"זרים" מעמד באופן זה.

ראשית, בשנים הראשונות לקיומו של הנוהל הוא היה בבחינת סוד כמוס, ורק יודעי ח"ן היו מודעים לקיומו. יותר מכך, פקידי משרד הפנים הכחישו את קיומו של הנוהל כאשר פנו אליהם בני זוג שאינם נשואים בבקשה להסדיר את מעמדם. גם במסגרת התדיינות משפטית בבתי המשפט לעניינים מינהליים הכחישה המדינה כי נוהל כזה קיים, וטענה כי אין כל דרך להסדיר את מעמדם של בני זוג שאינם נשואים.[17]

הפלייתם של בני זוג שאינם נשואים המבקשים להסדיר את מעמדו של בן הזוג ה"זר" – בהשוואה

17 ראו למשל עת"ם (ת"א) 1722/03 יבטחוב נ' שר הפנים (נבו, 16.11.2003).

לבני זוג נשואים – באה לידי ביטוי במספר אופנים. ראשית, במשך שנים נהגה מדיניות, לפיה בן זוגו של ישראלי שביקש להסדיר את מעמדו, נדרש לצאת את ישראל כתנאי לכניסתו להליך המדורג, וזאת אם באותו מועד שהה בישראל שלא כדין. דרישת היציאה מהארץ הונהגה בעבר ביחס לבני זוג נשואים, אך הופסקה לאחר שבית המשפט העליון קבע בשנת 1999 כי היא אינה כדין.[18] שנים לאחר מכן המשיך משרד הפנים להחיל את אותה דרישה בלתי חוקית על ידועים בציבור, עד שגם זו נפסלה על ידי בית המשפט העליון בשנת 2006.[19]

ההפליה בין זוגות נשואים לבין ידועים בציבור באה לידי ביטוי גם במשך ההליך המדורג, שלביו של ההליך והמעמד הניתן בסופו. לאורך השנים תוקן הנוהל החל על זוגות שאינם נשואים, מספר גדול של פעמים. לעתים נקבעו הקלות בהוראותיו – ולעתים החמרות. לא נעמוד כאן על השינויים שחלו בנוהל לאורך השנים, ונסתפק בהתייחסות לנוסחו הנוכחי.[20] הנוהל בנוסחו הנוכחי קובע כי בן זוגו ה"זר" של אזרח ישראל יקבל בשלוש השנים הראשונות להליך רישיון ישיבה מסוג ב/1 (כאמור, רישיון המקנה את הזכות לשהות בישראל ולעבוד בה, אך אינו מקנה זכויות סוציאליות) ולאחר מכן יקבל במשך ארבע שנים רישיון ישיבה מסוג א/5 (תושבות ארעית). בתום שבע שנים במצטבר, יקבל בן הזוג ה"זר" רישיון לישיבת קבע. לשם ההשוואה, במסגרת ההליך המדורג החל על בני זוג נשואים מקבל בן הזוג ה"זר" רישיון ישיבה מסוג ב/1 לפרק זמן של חצי שנה, לאחר מכן רישיון ישיבה מסוג א/5 לפרק זמן של ארבע שנים, ובתום ההליך המדורג – אזרחות.

במלים אחרות, ההליך המדורג של ידועים בציבור נמשך שנתיים וחצי יותר משנמשך ההליך המדורג של בני זוג נשואים; פרק הזמן שבמהלכו בן הזוג ה"זר" מחזיק ברישיון ישיבה מסוג ב/1, שאינו כולל את הזכות לביטוח בריאות ממלכתי וזכויות סוציאליות אחרות, ארוך בשנתיים וחצי מפרק הזמן שבו מצוי בן זוג הנשוי לאזרח ישראלי ברישיון שאינו כולל זכויות אלה; והמעמד שיקבל הידוע בציבור – בסופו של ההליך, אם זה יצלח – נחות מזה שיקבל בן הזוג הנשוי.

כאמור, הפלייתם של ידועים בציבור באה לידי ביטוי גם בכך שבתום ההליך בן הזוג ה"זר" מקבל רישיון לישיבת קבע, בעוד שבן זוג הנשוי לישראלי מקבל אזרחות. אמנם, לאחר שניתנת לבן הזוג שאינו נשוי תושבות קבע, פתוחה בפניו הדרך להגיש בקשה להתאזרחות. ואולם בניגוד לבן הזוג הנשוי לאזרח ישראלי, בן הזוג שאינו נשוי לא יזכה בהקלות בהליך ההתאזרחות וייאלץ, בין השאר, לוותר על אזרחותו הזרה כדי להתאזרח בישראל.[21]

הפלייתם של תושבי קבע ובני זוגם הידועים בציבור חמורה עוד יותר. בעבר לא נקבעו הוראות המאפשרות את הסדרת מעמדו של ידוע בציבור של תושב קבע. רק בעקבות פסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים, שקבע כי אי החלתו של ההליך המדורג לידועים בציבור על בני זוגם של תושבי קבע מפלה ואינו חוקי,[22] נאותה רשות האוכלוסין וההגירה לתקן את הנוהל. אולם גם עתה סובלים ידועים בציבור של תושבי קבע מהפליה חמורה ועליהם לעבור הליך מדורג מפרך וממושך של תשע שנים – תחילה פרק זמן של ארבע שנים ברישיון ישיבה מסוג ב/1, לאחר מכן חמש שנים ברישיון מסוג א/5, ורק אז הם רשאים לבקש לקבל תושבות קבע.

18 בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728 (1999).

19 עע"ם 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, פ"ד סא(1) 211 (2006).

20 נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין (נוהל מס' 5.2.0009, תאריך עדכון: 7.10.2013) http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0009.pdf

21 סעיף 5(א)(6) לחוק האזרחות, תשי"ב-1952. כאשר מדובר בבני זוג נשואים, שר הפנים פוטר את בן הזוג ה"זר" מן הדרישה לוותר על אזרחותו, וזאת בהתאם לסעיף 7 לחוק האזרחות.

22 עת"ם (י-ם) 25821-03-10 מכון ירושלים לצדק בע"מ נ' משרד הפנים (נבו, 19.7.2012).

הפליית בני זוג מאותו המין בהחלת ההליך המדורג לבני זוג נשואים

רשות האוכלוסין וההגירה מסרבת להחיל על בני זוג מאותו המין שנישאו מחוץ לישראל את ההליך המדורג החל על בני זוג נשואים, ובכך מפלה אותם ביחס לבני זוג בני המינים השונים שנישאו בחו"ל.

מאז פסיקת בג"ץ משנת 2006, בני זוג בני אותו המין שנישאו מחוץ לישראל רשאים להירשם כנשואים במרשם האוכלוסין.[23] אלא שרשות האוכלוסין נאחזת בטענה כי בית המשפט העליון לא הכריע בשאלת תוקפם של נישואים כאלה בישראל, ופסק רק בעניין הרישום. אלא שהמצב המשפטי הנוגע לזוגות בני המינים השונים, שאינם בני אותה הדת, שאחד מהם הוא תושב ישראל ושנישאו מחוץ לישראל, הוא זהה. גם לגביהם פסק בית המשפט העליון כי קיימת חובה לרשום את נישואיהם,[24] אך מעולם לא הכריע בתוקף נישואיהם בישראל.[25]

החלת הנוהל המדורג לבני זוג נשואים על בני זוג בני המינים השונים שנישאו בחו"ל, חרף העובדה שלא הוכרע תוקפם של נישואין אלה בישראל, והסירוב להחילו על בני זוג מאותו המין בנימוק ששאלת תוקף נישואיהם לא הוכרעה, מהווה הפליה בוטה של האחרונים על רקע מינם ונטייתם המינית.

הפסקת ההליך להסדרת מעמדו של בן זוגו של אזרח ישראל בשל סיום הקשר

מטרתו של ההליך המדורג היא, כאמור, להבטיח את האפשרות לשמור על שלמות התא המשפחתי. במקרים שבהם התא המשפחתי חדל מלהתקיים, הטעם העיקרי להסדרת מעמדו של ה"זר" בישראל נשמט. זוהי הנחת העבודה של רשות האוכלוסין וההגירה, וככלל היא הנחת עבודה סבירה. אלא שיישום כלל זה על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, הן מבחינה פרוצדוראלית והן מבחינה מהותית, נעשה בצורה בלתי סבירה שיש בה כדי לפגוע בזכויותיהם של אזרחי ישראל ותושביה, של בני זוגם בהווה או לשעבר ושל ילדיהם.

בהתאם להנחה בדבר מטרת הליך הסדרת מעמדו של בן הזוג ה"זר", התפרקות קשר זוגי בטרם הושלם ההליך המדורג מביאה להפסקת ההליך המדורג ולשלילת מעמדו של בן הזוג. לעתים די בדיווח אנונימי, לפיו קשר זוגי התפרק, כדי שרשות האוכלוסין וההגירה תקפיא את הטיפול בהליך המדורג, ותקיים הליכים לבדיקה מחדש של כנות הקשר.

הפסקת ההליך המדורג בשל פרידת בני הזוג ודרישה כי בן הזוג ה"זר" ייצא את ישראל היא בעלת השלכות חמורות במיוחד כאשר לבני הזוג שנפרדו ילדים משותפים. דרישה כי בן הזוג ה"זר" יעזוב את ישראל משמעה אחת משתיים – כי הילדים המשותפים יישארו בישראל עם ההורה הישראלי וייפרדו מההורה שיעזוב את הארץ; או כי הילדים יעזבו את מדינת ישראל (שהיא מדינת אזרחותם) וייפרדו מן ההורה אזרח ישראל.

בעבר לא נקבעו חריגים כלשהם לדרישת היציאה מן הארץ של בן הזוג שאינו ישראלי במקרה שהקשר פקע, גם אם משמעות הדבר הייתה פרידה של הילדים מאחד ההורים.[26] בהמשך נקבעו

23 בג"ץ 3045/05 בן ארי נ' מנהל מינהל האוכלוסין, פ"ד סא(3) 537 (2006).

24 בג"ץ 143/62 פונק שלזינגר נ' שר הפנים, פ"ד יז 225 (1963).

25 ראו למשל בג"ץ 4916/04 זלסקי נ' שר הפנים (נבו, 19.6.2011).

26 ראו בג"ץ 4156/01 דימיטרוב נ' משרד הפנים, פ"ד נו(6) 289 (2002); דנג"ץ 8916/02 דימיטרוב נ' משד הפנים (נבו, 6.7.2003).

בנוהל הוראות המאפשרות לחרוג במקרים מסוימים מכלל קטגורי זה,[27] אולם גם בהן אין כדי להבטיח את מימוש עיקרון טובת הילד ואת זכותו של הילד לגדול בחיק הוריו. בהתאם להוראות הנוהל, כאשר לבני זוג שהקשר ביניהם פקע יש ילדים משותפים, תנאי סף לבחינת האפשרות למתן היתר להורה ה"זר" להמשיך לשהות בישראל הוא סיום לפחות מחצית מתקופת ההליך המדורג וקבלת רישיון ישיבה מסוג א/5 (תושבות ארעית) במסגרת ההליך לפני פקיעתו של הקשר. עוד נדרש כי הילדים המשותפים יהיו במשמורת בן הזוג ה"זר" או שבן הזוג ה"זר" יעמוד איתם בקשר קרוב ורצוף וידאג למזונותיהם. נוסף על תנאים אלה נדרשת חוות דעת של פקיד סעד או עובד סוציאלי שהוא עובד ציבור, לפיה "עזיבת בן הזוג תפגע באורח משמעותי בילדים".[28]

אלא שגם בכל אלה לא די בהכרח. גם בהתקיים אלה, כלל לא ברור שבן הזוג ה"זר" יורשה להישאר בישראל עם הילדים המשותפים לו ולבן הזוג הישראלי. כל אלה הם רק תנאי סף, שבהתקיימם יועבר עניינו של בן הזוג ה"זר" לדיון בוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים, כדי שזו תפעיל את שיקול דעתה בעניין. לאופן הפעלת שיקול דעתה של הוועדה אין קווים מנחים כלשהם, והיא מקבלת את החלטתה בעניין זה ללא קריטריונים ברורים ובאופן שרירותי.

תנאי הסף להעברת הדיון בעניינו של מי שנפרד מבן זוגו הישראלי לוועדה הבין-משרדית הם, כמובן, נטולי זיקה למטרה שנועדו להגשים. אם המטרה היא מניעת קריעתו של קטין מאחד מהוריו, השאלה אם בני הזוג צלחו יותר ממחצית מתקופת ההליך המדורג אינה רלוונטית. בין שבני זוג שנפרדו לא השלימו יותר ממחצית מתקופה זו, משום שהקשר ביניהם הסתיים פחות משנתיים לאחר שהחל, בין שלא השלימו תקופה זו משום שמשרד הפנים עיכב את הטיפול בבקשתם, ובין שלא השלימו אותה משום שלא טיפלו כראוי בבקשה להסדרת מעמד, התוצאה היא זהה – אי מתן מעמד להורה ה"זר", שמשמעו ניתוקו של הקטין לצמיתות מאחד מהוריו.[29]

הפסקת ההליך המדורג במקרים של סיום הקשר בעקבות אלימות בן הזוג הישראלי

מדיניות רשות האוכלוסין וההגירה ביחס להפסקת ההליך המדורג מעוררת קשיים מיוחדים כאשר מדובר בבני זוג הנפרדים כתוצאה מאלימות במשפחה. האפשרות שההליך המדורג יופסק בעקבות ניתוק הקשר יוצרת תמריץ שלילי לנשים המצויות בהליך המדורג לסיים את הקשר הזוגי עם בני זוגם, וזאת בעיקר במקרים שבהם לבני הזוג ילדים משותפים ובמקרים שבהם מתקיימים קשיים אחרים (למשל כלכליים, אישיים או משפחתיים) בחזרת האישה ה"זרה" למדינת מוצאה.[30]

כדי להפחית מן התמריץ השלילי של נשים הנמצאות בעיצומו של ההליך המדורג, נקבע נוהל המסדיר במצבים מסוימים את האפשרות להמשיך ולהעניק לאישה שסבלה מאלימות במשפחה

27 נוהל הטיפול בהפסקת הליך מדורג לבן זוג ישראל (נוהל מס' 5.2.017, תאריך עדכון: 17.5.2015) http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0017.pdf

28 שם, סעיף ג.1.7. לנוהל.

29 יש לציין כי פסיקת בית המשפט המחוזי הורתה במקרים מסוימים לוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים לבחון את האפשרות להעניק מעמד להורה של ילד שההורה השני שלו הוא ישראלי, אף אם לא התקיימו תנאי הסף שבנוהל. כך, למשל, בעת"מ (י-ם) 1204/09 קהיגה נ' משרד הפנים (נבו, 26.1.2010) הורה בית המשפט לשקול הענקת מעמד לאם של ילדה בעלת אזרחות ישראלית, שאביה גם הוא אזרח המדינה החי בישראל, וזאת אף על פי שההורים מעולם לא החלו בהליך להסדרת מעמדה של האם. אולם חרף הפסיקה בעניין, משרד הפנים ככלל אינו מעביר מקרים מסוג זה לדיון בוועדה הבין-משרדית ללא התערבות בית המשפט. ראו עוד אצל טלי קריצמן-אמיר "על הורים וילדים: איחוד משפחות בישראל", משפטים מד 361 (תשע"ד).

30 מדיניות רשות האוכלוסין וההגירה והנוהל הרלוונטי הם ניטראליים מבחינה מגדרית וחלים גם במקרים בהם מדובר בגבר "זר" שהוא קורבן אלימות של בת זוגו. עם זאת, המציאות החברתית בישראל היא כזו שבה מקרים בהם גברים סובלים מאלימות במשפחה הם נדירים, בעוד מקרים בהם נשים הן הסובלות מאלימות במשפחה הם נפוצים למדי. לפיכך ההתייחסות בדו"ח זה תהיה לנשים קורבנות אלימות במשפחה.

מעמד בישראל גם לאחר פקיעת הקשר הזוגי.[31] אלא שתנאי הנוהל מותירים במקרים רבים נשים הסובלות מאלימות במצבי חוסר ודאות ביחס למעמדן בישראל (או גרוע מכך, בוודאות בכך שלא תהיינה זכאיות למעמד) באופן שאינו משרת את האינטרס הציבורי לעודדן לצאת ממערכת יחסים אלימה.

ראשית, הנוהל מאפשר להוסיף ולהאריך את תוקף רישיון הישיבה של אישה שנפרדה מבן זוגה על רקע אלימות, בין שלבני הזוג יש ילדים ובין שלאו, רק אם בני הזוג היו נשואים, ונישואיהם נרשמו במרשם האוכלוסין. מטעמים שאינם ברורים הוא אינו חל על בני זוג הנמצאים בהליך להסדרת מעמדם מכוח הנוהל החל על ידועים בציבור.[32]

שנית, הנוהל מחיל תנאים בדבר "ותק" בהליך המדורג ובדבר "זיקה לישראל", כפי שכונו על ידי בית המשפט העליון.[33] במקרים שבהם לבני הזוג אין ילדים, תישקל האפשרות להאריך את רישיון הישיבה של אישה שנפרדה מבן זוגה על רקע אלימות רק אם קיבלה רישיון ישיבה מסוג א/5 (תושבות ארעית) ועברה יותר ממחצית ההליך המדורג (כלומר יותר משנתיים); זהו "תנאי הוותק". משמעות "תנאי הוותק" היא חתירה תחת הנחות העבודה של הנוהל עצמו, לפיהן חשש מפני אובדן מעמד עלול לפגוע באפשרות לצאת ממערכת היחסים האלימה. "תנאי הוותק" עלול לתמרץ נשים להישאר במערכת יחסים אלימה פרק זמן של שנתיים (ואף פרקי זמן ממושכים יותר, לנוכח העיכובים המקובלים בטיפול בהליך המדורג) כדי שמעמדן לא יישלל.

כך גם ביחס ל"תנאי הזיקה". בהתאם לנוהל, במקרים שבהם לבני הזוג אין ילדים, תישקל שאלת זיקתה של האישה לישראל בהשוואה לזיקתה למדינה אחרת תוך בחינת "משך התקופה בה שוהה הזר בישראל (בכלל זה יינתן גם משקל לשאלת חוקיות השהייה האמורה), עבודה בישראל, קיומם של קרובי משפחה של הזר בארץ ומידת התערותו בחברה הישראלית", וכן "קיומם של קרובי משפחה בחו"ל, קיומם של נכסים בחו"ל, זיקת ביקורים לחו"ל במשך תקופת השהייה בישראל, זכויות סוציאליות בחו"ל וכיו"ב". כמו "תנאי הוותק", כך גם "תנאי הזיקה" חותר תחת תכלית הנוהל – להוות חריג לעיקרון לפיו קשר שהתפרק אינו מזכה במעמד על מנת לקדם את "[ה]אינטרס [ה] ציבורי לעודד קורבנות אלימות לעזוב את בעליהן המכים ולהתלונן נגדם".[34]

לבסוף, אפילו אם מתקיימים כל התנאים בנוהל, אין משמעות הדבר כי האישה שהקשר בינה לבין בן זוגה האלים הסתיים תקבל מעמד בישראל. אם מתקיימים כל תנאי הסף, עובר עניינה של מבקשת המעמד לבחינת הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים, המקבלת החלטה בעניין ללא קריטריונים כלשהם, המבנים את שיקול דעתה.

הפסקת ההליך המדורג לאלמנות ולאלמנים

בעבר, במקרה של מות בן הזוג הישראלי לפני סיום ההליך המדורג, לא היה מסלול כלשהו שאפשר לבן הזוג שנותר בחיים להגיש בקשה להמשיך להישאר בישראל. הדבר עורר, ועודנו מעורר, קושי מיוחד בעיקר במקרים שבהם מדובר בבני זוג ששהו בישראל פרק זמן ניכר וייתכן שניתקו את קשריהם עם מדינת מוצאם או שיתקשו מאוד לשוב ולחיות בה לאחר שנים של חיים בישראל. הוא מעורר קשיים משמעותיים עוד יותר כאשר מדובר במי שנולדו להם ילדים בישראל.

במסגרת התדיינות בבית המשפט העליון, גיבש משרד הפנים נוהל המאפשר בתנאים מסוימים

31 נוהל הפסקת ההליך המדורג להסדרת מעמדם של בני זוג של ישראלים כתוצאה מאלימות מצד בן הזוג הישראלי (נוהל מס' 5.2.0019, תאריך עדכון: 15.10.2013), http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0019.pdf

32 ה"ש 20 לעיל.

33 עע"ם 8611/08 זוולדי נ' שר הפנים (נבו, 27.2.2011).

34 שם, פסקה 12.

להמשיך ולהעניק מעמד גם לאלמנים ולאלמנות של אזרחי ישראל. בהחלטה משנת 2008, בית המשפט העליון הורה למשרד הפנים לשקול הקלה בהוראות הנוהל,[35] ובעקבותיה גובש הנוהל בעניין זה כנוסחו היום.[36]

בהתאם להוראות הנוהל, מי שעומדים בתנאים מסוימים – עניינם מועבר אל הוועדה לעניינים הומניטאריים כדי שתחליט אם מוצדק להאריך את רישיון ישיבתם בישראל. כאשר מדובר בבני זוג של ישראלים שנפטרו ויש להם ילדים משותפים, עניינו של בן הזוג יועבר לדיון בוועדה לעניינים הומניטאריים אם החל בהליך המדורג ואם ניתן לו רישיון ישיבה מסוג א/5.

במקרים שבהם אין לבני הזוג ילדים משותפים, מיתוספת לדרישות הנ"ל גם הדרישה כי בן הזוג עבר לפחות מחצית מן ההליך המדורג והדרישה כי בשום שלב לאורך ההליך המדורג לא היה ספק בכנות היחסים בין בני הזוג. הדרישה האחרונה היא פוגענית ונטולת היגיון, שכן היא מונעת את המשך שהייתו בישראל של בן זוג שהתעורר חשש כלשהו, חסר יסוד ככל שיהיה, גם אם זה הופרך לחלוטין לפני פטירת בן הזוג הישראלי. נוסף על כך, נדרשים בני זוג שאין להם ילדים לעבור ראיון, שבו נבדקת זיקתם לישראל בהשוואה לזיקתם למדינת מוצאם.

יש לזכור, כי גם מי שעומד בכל התנאים הללו אינו בהכרח מקבל מעמד. עמידה בתנאים משמעה כי עניינו של האדם שבן זוגו הישראלי נפטר יועבר לוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים, וזו תדון בבקשתו, כמו בכל בקשה אחרת, באופן שרירותי וללא אמות מידה כלשהן.

דרישות בלתי אפשריות להמצאת מסמכים

מכשול ביורוקרטי מרכזי העומד בפני מי שמבקשים להסדיר את מעמדם בישראל מכוח זוגיות עם אזרח או תושב ישראל, הוא הדרישה להציג מסמכים שונים. ככלל, דרישתם של מסמכים שונים, שיוכיחו את זהותו של מבקש המעמד ואת הסטטוס האישי שלו או שיצביעו על העדרה של מניעה פלילית, היא לגיטימית. אלא שרשות האוכלוסין וההגירה עושה שימוש בדרישות אלה כחסם להגשתן של בקשות במקרים שבהם ברור כי אין כל אפשרות להשיג מסמכים אלה, או שברור כי אין כל טעם בדרישה.

כך, למשל, כדי להיכנס להליך המדורג וכדי להאריך את הרישיונות הניתנים במסגרתו, נדרשים בני הזוג ה"זרים" להציג דרכון תקף. תנאי זה הוא סביר, ככלל, אולם במקרים מסוימים הוא בלתי ניתן למימוש. כך, למשל, מי שמוצאם ממדינות שאין לישראל יחסים דיפלומטיים עמן, אינם יכולים לחדש את תוקף דרכוניהם בשגרירות בישראל (משום שאין כזו). בהעדר דרכון תקף הם גם מתקשים לנסוע למדינה אחרת שבה יש למדינת אזרחותם שגרירות או לנסוע למדינת אזרחותם כדי לחדש את דרכוניהם.

הדברים בולטים במיוחד במקרים שבהם מדובר במבקשי מקלט, המבקשים להסדיר את מעמדם מכוח יחסי זוגיות או במי שזוכים ל"הגנה זמנית" או "הגנה קבוצתית" (ראו בהרחבה בהמשך). מטבע הדברים, אין לדרוש ממי שטוענים לסכנה במדינת מוצאם לנסוע למדינתם כדי להנפיק דרכון תקף. במקרים מסוימים, למדינות מוצאם של מבקשי מקלט או מי שזכאים ל"הגנה זמנית", כלל אין שגרירויות בישראל (סודאן, למשל). ואולם גם במקרים שבהם קיימת שגרירות בישראל (אריתריאה, למשל), אין לדרוש מאדם לגשת אל נציגי רשויות המדינה הרודפת אותו ולבקש ממנה להנפיק עבורו מסמכים.

35 בג"ץ 7211/02 הלל נ' שר הפנים (נבו, 12.10.2008).

36 נוהל הטיפול בהפסקת הליך מדורג לבן זוג זר של ישראלי, נוהל מס' 5.2.017 (תאריך עדכון: 17.5.2015), http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0017.pdf. בית המשפט העליון קבע כי הוראות הנוהל הן סבירות. בג"ץ 7211/02 הלל נ' שר הפנים (נבו, 2.8.2009).

הדברים נכונים גם ביחס למסמכים אחרים, דוגמת תעודת יושר או תעודה המעידה כי מבקש המעמד היה רווק במועד שבו נישא לאזרח ישראל; בין שמדובר במבקשי מקלט או במי שזכאים ל"הגנה זמנית", ובין שמדובר במי שלמדינותיהם אין יחסים דיפלומטיים בישראל, השגתם של מסמכים כאלה היא בלתי אפשרית במקרים רבים.

פגיעה בהורים ל"קטינים נלווים"

בהתאם לנוהל שעניינו הסדרת מעמדם של בני זוג הנשואים לאזרחי ישראל,[37] ילדו הקטין של בן הזוג ה"זר" רשאי להילוות אליו ולקבל את אותו המעמד שמקבל ההורה במסגרת שלביו השונים של ההליך המדורג.

ואולם במקרים שבהם מדובר בקטין שגילו עולה על 15 שנים, דורש הנוהל הוכחה לכך שהקטין היה, משפטית ובפועל, בחזקתו של ההורה בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה. דרישה זו מתעלמת משלל נסיבות ההופכות אותה לפוגענית ובלתי סבירה. במקרים רבים, הגירה מזמנת פרידה זמנית של הורה מילדיו על כורחו. העובדה שבמשך תקופה מסוימת ילד לא היה בחזקתו של ההורה, אינה מאיינת או ממתנת את הפגיעה בהורה ובילדו, שהמשך הפירוד נכפה עליהם.

במקרים רבים הורים אינם יכולים להרשות לעצמם כלכלית להביא עמם את ילדיהם, ובשלב הראשון הם מבקשים להתבסס כלכלית, ורק אז להביא אותם. במקרים אחרים, עשויים להגיע לישראל מהגרי עבודה מתוך הנחה ששהותם בישראל תהיה זמנית ולהשאיר את ילדיהם תחת השגחת קרובי משפחה במדינת מוצאם לפרק זמן מוגבל, מתוך כוונה לשוב למדינת מוצאם. אלא שבמקרים שבהם הם מפתחים יחסים זוגיים בישראל ומבקשים לשוב ולהתאחד עם ילדיהם, הם מגלים כי דרישת החזקה במשך שנתיים הופכת את הבאת ילדיהם לישראל לבלתי אפשרית ועלולה לדחוק אותם לכדי אילוץ לבחור בין פרידה מבן זוגם לבין פרידה מילדיהם.

במקרים אחרים, נסיבות החיים משתנות באופן שאינו מאפשר את המשך ההסדרים שמכוחם ילדיהם של מבקשי המעמד לא שהו בחזקתם. כך, למשל, הורה עשוי להגיע לישראל ולהפקיד את ילדיו למשמורת בידי סביהם או בידי ההורה השני. לאחר מספר שנים עלול מצבם הכלכלי או הבריאותי של הסבים או של ההורה השני להידרדר באופן שאינו מאפשר להם עוד טיפול בילדים. במקרים אחרים עשוי קרוב משפחה שטיפל בילדיו של מבקש המעמד להחליט, משלל סיבות אפשריות, כי אין בכוונתו להוסיף ולדאוג לצרכיו של הילד. במקרים מסוג זה, תנאי ההחזקה בפועל בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה, עשוי להותיר את הילדים ללא זכות לבוא לישראל וללא השגחה, או לכפות על ההורה שהחל בהליך המדורג בישראל לנטוש את בן זוגו הישראלי כדי לשוב למדינת המוצא ולטפל בילדיו.

הזכות לחיי משפחה של זוגות שאחד מהם הוא תושב השטחים הכבושים

מזה למעלה מעשור מוקפאת באופן "זמני" זכותם של בני זוג, שאחד מהם אזרח ישראל או תושב קבע בה והשני תושב השטחים הכבושים, לממש את זכותם לחיי משפחה. הקפאה זו קורעת משפחות, מחבלת ביכולתם של בני זוג לקיים חיי נישואין, ואף מפרידה ילדים מעל הוריהם. במסגרת ההתדיינות המשפטית בעניין הוראת השעה המעגנת מדיניות זו, דבקה המדינה בטענה כי תכליתה היחידה של הוראת השעה היא ביטחונית. ואולם מי שמבקש להשתכנע כי זו אכן התכלית היחידה או המרכזית של החוק, יצטרך לאטום היטב את אוזניו ולעצום בחוזקה את עיניו. במועד

37 ה"ש 15 לעיל.

אימוצה של מדיניות זו, תחילה בהחלטת ממשלה ולאחר מכן בחקיקה, וכן לאורך השנים הרבות שבהן עומדת מדיניות זו בתוקפה, חזרו ראשי ממשלה, שרים וחברי כנסת, שהיו מעורבים בגיבוש המדיניות והחקיקה, על הצהרות המבהירות את תכליתה האמיתית של הוראת השעה – תכלית דמוגרפית של צמצום מספר הפלסטינים המתגוררים עם בני משפחותיהם הישראלים בתחומי המדינה.

יש להדגיש, כי הימנעות ממתן מעמד בישראל ושלילת הזכות לשהות בישראל כאשר מדובר במי שנשקף ממנו באופן אישי סיכון לביטחון הציבור היא לגיטימית. אכן, מדינה אינה חייבת לאפשר למי שמסכן את תושביה לשהות בתחומה, והדברים באים לידי ביטוי באפשרות שלא להחיל את ההליך המדורג על בני זוגם של ישראלים במקרה של מניעה פלילית או ביטחונית, בין שהם פלסטינים ובין שאינם פלסטינים. ואולם המדיניות המיושמת על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, שמצאה את ביטויה גם בחקיקה, אינה בוחנת אם נשקף מאדם זה או אחר סיכון כלשהו. תחת זאת, המדיניות מבוססת על ההנחה כי פלסטינים תושבי השטחים, באשר הם, עלולים לסכן את ביטחונה של ישראל, ולכן ניתן למנוע מהם באופן גורף את הזכות להתאחד עם בני משפחותיהם.

בחודש מאי 2002 החליטה ממשלת ישראל להקפיא את הטיפול בבקשות לקבלת מעמד של תושבי השטחים. בהמשך, בחודש אוגוסט 2003 נחקק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003, שעיגן בחקיקה את המדיניות שנקבעה בהחלטת הממשלה. החוק נחקק כהוראת שעה לפרק זמן של שנה אחת, אולם מאז, במשך תריסר שנים, תוקפו מוארך שוב ושוב.

בית המשפט העליון דחה ברוב דעות עתירות שהוגשו בעניין חוקתיותה של הוראת השעה, וקבע כי אף על פי שהיא פוגעת בזכות החוקתית לחיי משפחה, אין לבטלה, וזאת לנוכח הצורך הביטחוני שהיא מגשימה.[38]

הוראת השעה עברה מספר גלגולים. בנוסחה הנוכחי הכלל הקבוע בה הוא כי תושבי השטחים לא יקבלו רישיונות ישיבה בישראל או היתרי שהייה של המפקד הצבאי מכוח תחיקה ביטחונית (המכונים גם "היתרי מת"ק"). החוק מאפשר, כחריג לכלל, לתת היתרי מת"ק בישראל לנשים מעל גיל 25 ולגברים מעל גיל 35, שיש להם בני זוג בישראל, אולם אינו מאפשר לתת להם רישיונות ישיבה. הוא אף מאפשר לתת רישיונות ישיבה בישראל לקטינים מתחת לגיל 14 ולתת היתרי מת"ק לקטינים מעל לגיל 14 כדי למנוע את הפרדתם מהורה משמורן, השוהה בישראל כדין.[39] בחודש יוני 2008 החליטה הממשלה, שבני זוג וילדים שהם תושבי רצועת עזה או רשומים במרשם האוכלוסין של הרצועה לא יוכלו לקבל היתרים כלל.

בנוסף, מאז שנת 2007 מאפשר החוק להעניק לתושבי השטחים, שיש להם קרובי משפחה השוהים כדין בישראל, רישיונות ישיבה או היתרי מת"ק מטעמים הומניטאריים, כשהחוק מבהיר כי עצם הימצאו של בן זוג של תושב השטחים בישראל לא יהווה טעם הומניטארי, המצדיק מתן רישיון ישיבה או היתר שהייה. לצורך כך, נקבע בחוק כי תוקם ועדה בין–משרדית לעניינים הומניטאריים.

עוד קובע החוק מאז שנת 2007 שתושבי איראן, לבנון, סוריה ועיראק לא יוכלו לרכוש מעמד בישראל, אף לא מטעמים הומניטאריים.

כאמור, הוראת השעה אינה מאפשרת לאזרחי ישראל ולבני זוגם הפלסטינים לממש את הזכות לחיי משפחה וקורעת אלפי משפחות. גם במקרים שבהם היא מאפשרת, כעניין חריג, לילדים לחיות עם הוריהם או לבגירים לחיות עם בני זוגם, היא מותירה אותם בעמדת חולשה, נטולי זכויות בסיסיות וללא אופק כלשהו. כאמור, הוראת השעה מאפשרת במקרים מסוימים לתת היתרים של המפקד הצבאי, אולם אלה, בניגוד לרישיונות הישיבה המוענקים לאזרחים זרים במסגרת ההליך

38 עניין עדאלה ועניין גלאון, ה"ש 13.

39 לפרשנות הוראות אלה ראו עע"ם 5718/09 מדינת ישראל נ' סרור (נבו, 27.4.2011).

המדורג, אינם מקנים לאוחזים בהם זכויות סוציאליות בסיסיות. עובדה זו מעמידה בספק את טענת המדינה כי הוראת השעה מגשימה צורך ביטחוני – אם מי שניתנים להם היתרי מת"ק ממילא שוהים בשטח ישראל, קשה למצוא את ההיגיון בטענה, לפיה מתן היתרים שאינם מקנים זכויות בסיסיות, מונעים מעורבות בפעילות המסכנת את ביטחון הציבור. הנוכחות בשטח ישראל היא שעשויה הייתה לאפשר מעורבות בפעילות כזו, ככל שהיה ממש בטענה בדבר סיכון ביטחוני גורף הנשקף מפלסטינים. הותרתם של פלסטינים תושבי השטחים במעמד נטול זכויות בסיסיות אינה משרתת את התכלית הביטחונית המוצהרת.

בדומה, השפעתה של הוראת השעה על מי שהחלו בהליך המדורג להסדרת מעמדם בישראל לפני החלטת הממשלה משנת 2002 היא קשה, ואף היא מבהירה כי השיקול הדומיננטי מאחורי הוראת השעה אינו ביטחוני. כאמור, בהתאם להליך המדורג, בני זוג של ישראלים מקבלים בשלב הראשון רישיון ישיבה מסוג ב/1 (או היתר מת"ק, כאשר מדובר בפלסטינים) לפרק זמן של חצי שנה, לאחר מכן תושבות ארעית לתקופה של ארבע שנים, ולבסוף אזרחות. אלא שבהתאם להחלטת הממשלה משנת 2002 ובהתאם להוראת השעה, מעמדם של פלסטינים שהחלו בהליך המדורג קודם לכן, לא ישודרג. כתוצאה מכך, מזה למעלה מ-13 שנים, מי שהחלו בהליך המדורג לפני שנת 2002, הם בעלי מעמד שאינו מקנה זכויות סוציאליות בסיסיות. לנוכח העובדה שאלה שוהים בישראל, מובן כי הותרתם במעמד זמני במשך למעלה מעשור פוגעת ביכולתם לממש זכויות בסיסיות – ומבלי שפגיעה זו מגשימה תכלית ביטחונית כלשהי.

לאחר שנים של הפרת זכויותיהם של בני משפחה פלסטינים של אזרחי ישראל, השוהים בישראל מכוח היתר מת"ק, הותקנו תקנות המאפשרות רישום של אוכלוסייה זו בקופות החולים.[40] עם זאת, ההסדר שחל על קבוצה זו הוא הסדר יקר, מפלה ונחות בהשוואה להסדרים החלים על בני משפחה שאינם פלסטינים, ואף הוא מבהיר כי השיקולים העומדים מאחורי המדיניות כלפי בני משפחה פלסטינים אינם שיקולים ביטחוניים.[41]

40 תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003), תשע"ד-2014.

41 לאחרונה נמחקה עתירה שהוגשה נגד ההסדר המפלה הקבוע בתקנות אלה. בג"ץ 2649/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הבריאות (נבו, 4.11.2015).

הפרת זכויותיהם של תושבי ירושלים המזרחית

לאחר כיבוש שטחי הגדה המערבית בשנת 1967 סיפחה מדינת ישראל את שכונות ירושלים המזרחית. בן לילה הפכו עשרות אלפי פלסטינים שחיו בשטח של כ-70,500 דונם שסופח, למי שחיים בטריטוריה שמדינת ישראל החילה עליה את "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה".[42]

בהתאם לדין הבינלאומי, סיפוח חד-צדדי של שטחים שנכבשו אינו מוכר. מנקודת מבטו של הדין הבינלאומי, על שטחה של ירושלים המזרחית חלים דיני התפיסה הלוחמתית, ותושביה הם תושבים מוגנים, שמוטלת חובה להגן על זכויותיהם מכוח דיני המשפט הבינלאומי ההומניטארי. ואולם, מבחינת הדין הפנימי הישראלי חלים דיני מדינת ישראל על השטח המסופח.

לאחר סיפוח ירושלים המזרחית ערכה מדינת ישראל מפקד אוכלוסין, שבמסגרתו התפקדו כ-66,000 פלסטינים; מי שהתפקדו קיבלו מעמד של תושבי קבע.[43] בהמשך ניתן, בנסיבות מסוימות, מעמד של תושבי קבע גם למי שלא התפקדו בשנת 1967, אך הוכיחו כי התגוררו במזרח ירושלים לפני סיפוחה והמשיכו להתגורר בה ברציפות מאז.[44] לתושבים לא הייתה ברירה של ממש בעניין קבלתו של מעמד זה - סירוב לקבל תושבות קבע משמעותו הייתה הפיכתם של מי שהתגוררו בירושלים המזרחית כל חייהם, לשוהים שלא כדין בבתיהם וחשיפתם לסכנת גירוש.

כתושבי קבע אמורים תושבי מזרח ירושלים ליהנות מכל הזכויות של אזרחי ישראל, למעט הזכות להשתתף בבחירות לכנסת והזכות לדרכון ישראלי. ככאלה הם אמורים גם ליהנות באופן שוויוני מכל השירותים, שמהם נהנים אזרחי ישראל.

מאז סיפוח ירושלים המזרחית גדל מספרם של תושבי מזרח ירושלים פי חמישה. למרות החובה להתייחס אליהם באופן שוויוני, סובלים תושבי מזרח ירושלים מהפליה בשורה ארוכה של עניינים. בכלל זה הם מופלים לרעה בכל הנוגע למדיניות התכנון והבנייה ולהשקעה בתשתיות הפיזיות, כמו גם בכל הנוגע לשירותים הממשלתיים והעירוניים. שירותי הרווחה, התעסוקה, החינוך, הדואר, המים, הביוב והתברואה שהם מקבלים נופלים ברמתם באופן משמעותי בהשוואה לשירותים שמקבלים אזרחי מדינת ישראל.

ואולם האופן הבוטה ביותר, שבו מדינת ישראל פוגעת בתושבי מזרח ירושלים, בא לידי ביטוי במדיניותה של רשות האוכלוסין וההגירה. התפיסה המנחה את משרד הפנים מבוססת על שאיפה "לייהד" את ירושלים ולהשיג רוב יהודי בתחומה. לשם כך מופעלים מנגנוני הביורוקרטיה של הרשות תוך התייחסות אל תושבי מזרח ירושלים כאל "זרים". ההתייחסות אל תושבי מזרח ירושלים אינה כאל אוכלוסייה ילידית שחיה בטריטוריה זו מימים ימימה, ושמדינת ישראל באה אליה. המדיניות כלפיהם היא מדיניות המאפיינת יחס אל זרים שבאו אל מדינת ישראל; תושבותם היא תמיד תושבות על-תנאי.

---

42 צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967.

43 בג"ץ 282/88 עוודה נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב(2) 424, פסקה 9 (1988).

44 עע"ם 10811/04 סורחי נ' משרד הפנים (נבו, 17.3.2005).

ההתייחסות אל תושבי ירושלים המזרחית כאל מהגרים או כאל תושבים על-תנאי באה לידי ביטוי באפשרות לבטל תושבות קבע בתנאים מסוימים,[45] ובתפיסה, שאומצה בשנת 1988 על ידי בית המשפט העליון, לפיה עם העתקת מרכז חייו של תושב ירושלים המזרחית "פוקעת" תושבותו מאליה.[46] במסגרת מאמצי ה"ייהוד" של העיר, דורש המנגנון הביורוקרטי של משרד הפנים מן הפלסטינים תושבי העיר המזרחית להוכיח שוב ושוב את מרכז חייהם ולהוכיח כי הם תושבי ירושלים המזרחית. מי שאינם מצליחים להוכיח זאת - תושבותם מופקעת. שלילת המעמד נעשית לעתים בדיעבד וללא מתן זכות טיעון. לא אחת מגלים תושבי ירושלים המזרחית כי לשיטת משרד הפנים הם אינם תושבים עוד, וזאת רק בעת שהם מבקשים שירותים או כאשר הם נכנסים לישראל.

להבדיל מאזרחי מדינת ישראל - שבאפשרותם לצאת מישראל ולהיכנס אליה כרצונם, לשהות מחוץ לישראל לצורך לימודים או טיול, מטעמים משפחתיים או מכל טעם אחר, לפרקי זמן קצרים או ממושכים - יציאתם של תושבי מזרח ירושלים מן המדינה מעמידה אותם בסכנה שתושבותם תופקע. שהייה של תושב ירושלים מחוץ לישראל לצורך, למשל, לימודים ממושכים, גורמת למשרד הפנים להעלות, פעמים רבות, תהיות לגבי מרכז חייו ומעמידה אותו בסכנת שלילת תושבות. נישואין לאזרח מדינה אחרת, שבעקבותיהם קיבל תושב מזרח ירושלים מעמד במדינת אזרחותו של בן זוגו, תוביל אף היא לחקירה בדבר מרכז חייו ולשקילת האפשרות להפקיע את תושבותו. תושב מזרח ירושלים החי תקופה מסוימת במדינה אחרת עם בן זוג ומבקש לשוב לישראל, אם לאחר שנפרד מבן זוגו ואם יחד עם בן זוגו, ייתקל גם הוא במכשולים לשוב לישראל.[47] אנשים העובדים לסירוגין בישראל ומחוצה לה, או שמטעמים אחרים יוצאים מישראל באופן תדיר, חשופים גם הם לסכנה של שלילת תושבותם. על פי נתונים שנאספו על ידי "המוקד להגנת הפרט" ו"בצלם", בין השנים 1967 ל-2014 תועדה הפקעת תושבותם של 14,416 מתושבי ירושלים המזרחית.

כל אינטראקציה של תושבי ירושלים המזרחית עם רשות האוכלוסין היא תואנה לבדיקת מרכז חייהם. אפילו פעולה, שהיא שגרתית ופשוטה עבור אזרחי ישראל, כמו שינוי רישום כתובתו של אדם ברשות האוכלוסין, נתקלת במכשולים ביורוקרטיים ובדרישה להצגת הוכחות למגורים בכתובת שרישומה מתבקש. הדברים אמורים במיוחד במקרים שבהם תושבי העיר מבקשים להירשם כמי שמתגוררים במקום שאינו ירושלים המזרחית.

מעבר לכך, מטבע הדברים, לתושבי ירושלים המזרחית זיקות תרבותיות ומשפחתיות לתושבי הגדה המערבית. חלקם נישאים לתושבי הגדה המערבית, וכתוצאה מכך נופל עליהם חשד כי מרכז חייהם אינו בירושלים המזרחית, אלא בגדה. גם חשד מסוג זה עלול להביא לשלילת תושבותם. בדומה, הוא עלול להביא לכך שילדיהם הזכאים לתושבות קבע, לא יקבלו תושבות.[48] ילדים של תושבי ירושלים המזרחית, שההורה השני שלהם הוא תושב הגדה המערבית ונרשמו במרשם האוכלוסין בגדה, אינם זכאים כיום לקבל תושבות קבע אם גילם מעל 14, אף אם הם חיים במזרח ירושלים עם ההורה תושב ישראל.[49] זאת, להבדיל מילדיהם של אזרחי ישראל, הזכאים לקבלת אזרחות מיום היוולדם, גם אם ההורה השני הוא תושב הגדה המערבית.

האפשרות לשלול את תושבות הקבע של פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית מנוצלת על ידי רשויות המדינה גם לקידום אינטרסים ואג'נדות פוליטיים. כך, למשל, פעל שר הפנים

45 תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, תקנה 11.

46 עניין עוּוד, לעיל ה"ש 43, פסקה 14.

47 ראו למשל עת"ם (י-ם) 1633/09 עזיז נ' שר הפנים (נבו, 23.12.2010).

48 תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, תקנה 12; עע"ם 5569/05 משרד הפנים נ' עויסאת, פסקה 17 (נבו, 0.8.2008).

49 חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, סעיף 1; עע"ם 5718/09 מדינת ישראל נ' סרור, פסקאות 18-23 (נבו, 27.4.2011).

לשלול את מעמדם של תושבי ירושלים המזרחית שהשתתפו בבחירות לפרלמנט הפלסטיני.[50] בדומה, לאחרונה נשמעות קריאות לשלול את תושבות הקבע של מי שהיו מעורבים באירועים ביטחוניים.[51]

50 בעניין זה תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ זה מספר שנים. בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים.

51 יהונתן ליס וברק רביד, נתניהו מקדם הצעת חוק לשלילת תושבות וזכויות סוציאליות ממבצעי פיגועים (הארץ, 22.11.2014), http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2492450.

מהגרי עבודה

מבוא

מאז ראשית שנות ה–90 של המאה הקודמת, שוק העבודה הישראלי פיתח התמכרות למהגרי עבודה, המכונים בחקיקה ובשיח הפוליטי והציבורי "עובדים זרים". התפיסה העומדת מאחורי הבאתם של מהגרי עבודה לישראל היא כי ישנם ענפים בשוק העבודה - סיעוד, חקלאות ובניין - שבהם מספר הישראלים שיסכימו לעבוד לא יספק את צרכי המשק, ולכן אין מנוס מייבוא של בני אדם לאיוש משרות בענפים אלה. במסגרת זו לא נדון בשאלה אם הנחת מוצא זו היא נכונה. הנחת העבודה בדו"ח זה היא כי הבאת מהגרי עבודה לצורך איוש עבודות בתחומים אלה, בין שיש לה הצדקה ובין שלאו, היא עובדה קיימת בעת הזו.

השאלה העולה בעניין זה במסגרת הדו"ח, היא אם במסגרת החלטת המדיניות לייבא בני אדם, ננקטות הפעולות הבסיסיות להבטחת שמירה על זכויותיהם. הפרקטיקות הננקטות על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ועל ידי גורמים נוספים הן ביטוי של מדיניות הממשלה ביחס לאוכלוסייה זו - מדיניות של "ללכת עם ולהרגיש בלי". מדינת ישראל מעוניינת, מצד אחד, בנוכחותם של עשרות אלפי בני אדם "זרים", המוזמנים לישראל כדי למלא צרכים מסוימים של שוק העבודה. ואולם, בו-בזמן, היא מבקשת "להרגיש בלי" באמצעות יישום פרקטיקות שנועדו להותיר את מהגרי העבודה במצב קבוע של חולשה וזמניות, שיבטיחו כי הם לא "ישתקעו" בישראל. הותרתם במצב זה גוררת פגיעה בזכויות אדם בסיסיות.

מדינות רבות, שבעבר ייבאו כוח עבודה "זר", הבינו שלהבאת כוח עבודה כזה יש מחיר. המחיר הוא האפשרות שבסופו של דבר חלק ממי שבאים למדינה באופן זמני יישארו באופן קבוע. מדינות אלה הבינו כי הן רשאיות להחליט שלא לייבא כוח עבודה "זר" כלל, אולם ברגע שהחליטו לייבא בני אדם, הרי ששמירה על זכויותיהם עשויה לגרור גם השתקעות של חלק מהם.

מדינת ישראל, לעומת זאת, סבורה כי ביכולתה להצליח במקום שבו אף מדינה מעולם לא הצליחה בעבר - לייבא בני אדם שיישארו באופן זמני, ויעזבו כולם את המדינה בתום תקופת שהייתם. כדי להשיג מטרה דמיונית זו, רשויות המדינה מוכנות לנקוט באמצעים שונים שפגיעתם בזכויות אדם בסיסיות היא קשה.

לא רק הרצון למנוע "השתקעות" הוא שמניע את הפגיעה בזכויות אדם של מהגרי עבודה. גם הרצון לספק צרכים כלכליים של מעסיקים, למשל בתחום החקלאות או הבניין, והרצון לספק צרכים אחרים של מעסיקים בתחום הסיעוד, נתפסים כאינטרסים המצדיקים פגיעה בזכויותיהם של מהגרי עבודה. פגיעות שאיש לא היה מעלה על דעתו להשית על עובדים ישראלים לטובת מעסיקיהם או לטובת אינטרס אחר כלשהו, נתפסות כדבר טבעי כאשר מדובר במהגרי עבודה.

שהייתם והעסקתם של מהגרי עבודה בישראל מבוססת על מתן רישיון לישיבת ביקור (רישיון מסוג ב/1) במהלך שהייתם בישראל. בהתאם לחוק הכניסה לישראל, מהגרי עבודה יכולים לקבל רישיון מסוג זה עד לפרק זמן של חמש שנים ושלושה חודשים לכל היותר.[52] כחריג למגבלה זו, עובד סיעוד, שגורם מוסמך חיווה דעתו כי הפסקת עבודתו עבור מטופל ספציפי, שעבורו עבד לפחות שנה, עלולה לגרום לפגיעה קשה במטופל, יכול להמשיך לשהות ולעבוד בישראל פרק זמן בלתי מוגבל עד לסיום יחסי ההעסקה שלו עם אותו מטופל, בין אם בשל פיטורין או התפטרות ובין אם בשל מות המעסיק.[53]

מנתוני רשות האוכלוסין וההגירה עולה כי בישראל נמצאים ועובדים ברישיון, נכון לסוף חודש

52 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 3א(א).

53 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 3א(ב).

ספטמבר 2015, כ-45 אלף עובדי סיעוד, כ-7,000 עובדי בניין, כ-21 אלף עובדי חקלאות וכ-3,000 מומחים.[54]

פגיעה בזכות לחיי משפחה ולהורות של מהגרי עבודה

כאמור, אחת התכליות המרכזיות העומדות בבסיס מדיניות רשות האוכלוסין וההגירה כלפי מהגרי עבודה היא שימור זמניותם. חששה של הרשות מפני "השתקעות" של לא-יהודים במדינת ישראל מוביל לפוביה המופנה כלפי כל סממן של חיים אנושיים נורמליים של מי ששהותם במדינה נועדה להיות זמנית. לכן, פיתוח קשרי משפחה, ואף קיום קשרים רומנטיים שאינם עולים כדי יצירת תא משפחתי, נחשבים עילה להפקעת מעמדם של מהגרי עבודה שהוזמנו לישראל, ושוהים בה ברישיון.

כפי שראינו בפרק העוסק בבני משפחות של אזרחי ישראל ותושביה, הקמת תא משפחתי עם ישראלי מקנה למהגר העבודה את הזכות להיכנס להליך מדורג להסדרת מעמדו, ומקנה עילה לקבל בסופו של דבר מעמד של קבע. לעומת זאת, הקמת תא משפחתי או קיום יחסים רומנטיים עם מהגר עבודה אחר, מהווים עילה לשלילת מעמד.

נהלי משרד הפנים אינם קובעים איסור מפורש על קיום יחסים זוגיים או רומנטיים בין מהגרי עבודה. עם זאת, עמדת משרד הפנים היא כי הנוהל העוסק בהזמנת מהגרי עבודה לישראל - האוסר על מתן אשרה ורישיון למהגר עבודה שיש לו בישראל קרובי משפחה מדרגה ראשונה ואוסר על מהגרי עבודה להביא עמם את בני זוגם או את ילדיהם[55] - משמעו גם כי מהגר עבודה שפיתח מערכת יחסים זוגית בישראל, לא יוכל להישאר בה.[56]

פגיעתה של מדיניות זו בזכות לחיי משפחה היא אנושה. מהגרי עבודה הבאים לישראל הם לרוב צעירים בשנות ה-20 וה-30 לחייהם. הם באים לתקופה של כחמש שנים, וכאשר מדובר בעובדי סיעוד פרק זמן זה עשוי להתארך גם לתקופות ארוכות יותר. רשות האוכלוסין מצפה כי עובדים אלה ישילו מעליהם את אנושיותם בתקופה שבמהלכה הם נמצאים בישראל, ויימנעו מקיום כל קשר אנושי העלול להוביל ליחסים רומנטיים או ליצירת זוגיות. פיתוח יחסים כאלה מביא, לפי מדיניות משרד הפנים, לשלילת מעמד, מעצר וגירוש. מהגרי העבודה מצופים לשמש בשנות שהייתם בישראל מכונות עבודה, ולא יותר מכך.

מדיניות זו, השקולה לאיסור לקיים יחסים רומנטיים או זוגיים, גוררת פגיעה במעגל רחב יותר של זכויות ויוצרת סיטואציות אבסורדיות. מהגרי עבודה, המודעים למדיניות זו, נאלצים לפתח מערכות יחסים בסתר. במקרים שבהם הם מבקשים להינשא, הנישואין יישמרו לעתים בסוד כדי שלא להביא לגירושם מישראל. סביב מעטה זה של סודיות נוצרת גם תרבות של הלשנות. במספר מקרים מהגרי עבודה או ישראלים שביקשו להתנקם מסיבה כלשהי במהגרי עבודה אחרים, "הלשינו" ומסרו לרשות האוכלוסין וההגירה כי הם מקיימים יחסים רומנטיים או ששלחו לרשות תמונות מטקס נישואין, שהביאו לשלילת מעמד בישראל. מובן שהדברים פותחים גם פתח לאפשרות של סחיטתם של מי שמקיימים קשר רומנטי או זוגי.

מקרים אחרים שבהם נתקלנו, לימדו כי לפחות בתקופות מסוימות, במסגרת איסוף המידע שביצעה יחידת "עוז" - יחידת פקחי משרד הפנים שפעלה בעבר - נאסף גם "מודיעין" על יחסים רומנטיים בין מהגרי עבודה.

54 רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 3/2015, עמ' 5 (אוקטובר 2015) http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/oct2015.pdf

55 נוהל הזמנת עובד זר מחו"ל, נוהל מס' 5.3.0001 (תאריך עדכון 22.6.2011), סעיף 1.4, http://www.piba.gov.il/Regulations/93.pdf.

56 ראו למשל עת"ם (ת"א) 2485/04 אופיר נ' שר הפנים (נבו, 2.8.2005).

מצב שבו גבר או אישה המבקשים לקיים מערכת יחסים רומנטית, נאלצים לעשות זאת בסתר, מצב שבו זוגות המבקשים להינשא נאלצים לעשות זאת בהיחבא, ומצב שבו עצם קיומה של מערכת יחסים מעמידה בני זוג בסכנה של "הלשנה" או סחיטה, הוא מצב בלתי נסבל שאינו מתיישב עם הזכות לחיי משפחה ועם הזכות לאוטונומיה, הנתונה גם למהגרי עבודה.

מדיניות נוספת המדגימה את הפוביה מפני כל היבט של נורמליזציה של חייהם של מהגרי עבודה בישראל היא המדיניות שנהגה בעבר כלפי מהגרות עבודה שהרו. בעבר נהגה מדיניות, לפיה מהגרת עבודה ברישיון שהרתה, נדרשה לבחור בין אחת משתי אפשרויות – לשלוח לאחר הלידה את ילד ה בחזרה למדינת מוצאה, להיפרד ממנו ולהמשיך לשהות בישראל ברישיון, או לעזוב את המדינה עם ילדה. בהמשך תוקן הנוהל כך שכלל לא נתן בידי מהגרת העבודה אפשרות לבחור בין הישארות בישראל ללא ילדה לבין עזיבת ישראל, וחייב אותה לעזוב את המדינה לאחר הלידה. מדיניות זו נפסלה על ידי בית המשפט העליון, שקבע כי מדובר בפגיעה שלא כדין בזכות להורות ובציפייה הכלכלית של מהגרת העבודה, העלולה לעלות כדי פגיעה גם בזכות הקניין החוקתית.[57] ואולם הנוהל העוסק בעניין זה, כפי שתוקן לאחר פסק הדין, מוסיף לבטא את הפחד מפני כל נורמליזציה של חיי מהגרי העבודה בישראל – במקרים שבהם בן זוגה של האם או אביו של הילד הוא "נתין זר", הנוהל קובע כי רשות האוכלוסין וההגירה תדרוש את יציאתו של אחד מן השניים מישראל.[58]

כבילת מהגרי עבודה

אחת מן הפרקטיקות הפוגעניות ביותר ביחס למהגרי עבודה היא זו המכונה "כבילה". כבילה משמעה יצירת זיקה בין זהותו של המעסיק לבין תוקפו של רישיון הישיבה של מהגר העבודה. בעבר נהגה בישראל כבילה בצורתה החריפה ביותר – מהגר עבודה לא יכול היה להחליף את מעסיקו, ואם עשה כן, איבד מיד את מעמדו בישראל. משמעותה של הכבילה, כפי שנהגה בעבר בישראל, הייתה כי פיטורין, התפטרות או מות המעסיק הביאו באופן מיידי לפקיעת רישיון הישיבה של מהגר העבודה. הכבילה הביאה להגברת החולשה של מהגרי העבודה בישראל. היא אפשרה למעסיקים לנקוט בפרקטיקות פוגעניות כלפי עובדיהם, להימנע מתשלום שכר מינימום ולשלול זכויות קוגנטיות אחרות של משפט העבודה, וכל זאת בידיעה שעובדים לא יעזו לפעול נגדם היות שמעמדם תלוי בהם באופן מוחלט.

לאורך השנים הסדר הכבילה החל על מהגרי העבודה רוכך במעט, ונקבעו תנאים שבהם עובדים יכולים היו לעבור בין מעסיקים. אלא שגם ההנחיות בעניין מעבר עובדים בין מעסיקים הטילו מגבלות משמעותיות על היכולת לממש זכות זו. בין השאר הוגבל מספר הפעמים שיכול העובד להחליף את מעסיקו, הוגבל פרק הזמן שבמהלכו התאפשר לעובד למצוא מעסיק חדש לאחר שהסתיימו יחסי ההעסקה עם מעסיקו הקודם ועוד.

בשנת 2006 בית המשפט העליון פסק, כי הסדר הכבילה אינו חוקי ובטל, והורה למדינה לגבש בתוך חצי שנה הסדר חלופי להעסקת מהגרי עבודה בישראל, שאינו מיוסד על כבילה למעסיק.[59] אלא שעד היום לא נעלמו כליל יסודות הכבילה מהסדרי ההעסקה החלים על מהגרי עבודה. בתחילה גרר משרד הפנים רגליים ביישום פסק הדין.[60] בסופו של דבר, גם לאחר שגובש נוהל חדש שנועד, לכאורה, לבטל את הסדר הכבילה, לא היה בו כדי להטמיע את הנחיות בית המשפט העליון בדבר ביטול הסדר

57 עניין קו לעובד, ה"ש 14 לעיל. עתירה לדיון נוסף שהגישה המדינה בעקבות פסק הדין נדחתה. דנג"ץ 3860/11 משרד הפנים נ' קו לעובד (נבו, 8.12.2011).

58 נוהל טיפול בעובדת זרה בהריון ובעובדת זרה אשר ילדה בישראל, נוהל מס' 5.3.0023, סעיף ד.3 (תאריך עדכון:20.5.2013), http://www.piba.gov.il/Regulations/5.3.0023.pdf

59 בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2005).

60 בית המשפט העליון עמד על כך בהחלטות שניתנו במסגרת הליכי ביזיון בית המשפט שננקטו בשל ההימנעות מיישום פסק הדין. בג"ץ 45542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (נבו, 24.11.2008 ו-3.12.2009).

הכבילה, ולא היה בו כדי לתקן את הפגיעה הקשה בזכויות יסוד הנגרמת בעטיו של הסדר זה.

פסק הדין שפסל את הסדר הכבילה היה פסק דין מהפכני. כה מהפכני עד שמשרד הפנים לא הצליח להפנים את משמעותו. פסק הדין חייב את המדינה, ככל שהיא מעוניינת להמשיך בייבוא כוח עבודה מחוץ לישראל, ליצור הסדר שאין כדוגמתו בנהלי משרד הפנים – הסדר שבמסגרתו מעמדם של לא-יהודים אינו תלוי ב"ספונסר" כלשהו.

אלא שכאמור, משרד הפנים לא מסוגל היה להפנים דרישה זו. בסופו של דבר ההסדר הנוכחי, הקבוע בנוהל משרד הפנים שכותרתו "עדכון מקום עבודה לעובד זר" מצהיר על עצמו שהוא בא ליישם את הוראות בג"ץ בפסק הדין בדבר ביטול הסדר הכבילה,[61] אך הוא אינו עושה כן. בפועל, ההבדל היחיד בין ההסדר שנפסל על ידי בג"ץ (ושכונה על ידו "מעין-עבדות בגרסה מודרנית") לבין ההסדר הקיים בנוהל, הוא שלמהגר עבודה שיחסי העבודה שלו עם מעסיקו הסתיימו, ניתנים 90 ימים למצוא מעסיק חדש ולהסדיר את מעמדו, וזאת תחת 60 הימים שניתנו לו בהתאם להסדר שנפסל על ידי בית המשפט העליון. בעוד שמשרד הפנים צריך היה לגבש הסדר שאינו כורך בין אקט של פיטורין, התפטרות או מות המעסיק לבין אובדן מעמד בישראל, ההסדר הקיים כורך גם הוא את תוקף רישיונו של העובד בזהות מעסיקו, ומביא לפקיעת הרישיון עם סיום יחסי העבודה. ספק אם ההבדל בין האפשרות למצוא מעסיק חלופי בתוך 60 ימים לבין האפשרות למצוא מעסיק חלופי בתוך 90 ימים הוא שיוצר את ההבדל בין "מעין-עבדות בגרסה מודרנית" לבין הסדר המבטיח שמירה על זכויות אדם.

בשנים האחרונות הכנסת ומשרד הפנים פעלו להוספת אלמנטים חדשים של כבילה להסדרי העסקתם של מהגרי עבודה. כך, למשל, אף על פי שבית המשפט העליון עמד על הפסול שבהגבלת מספר הפעמים שיכול עובד להחליף את מעסיקו, בשנת 2011 תוקן חוק הכניסה לישראל, ונקבע בו כי לשם "מניעת ניצול לרעה" של רישיון הישיבה, שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר "אמצעי בקרה" על מספר המעסיקים שמחליף עובד בענף הסיעוד.[62] בהתאם לסמכות זו הותקנו בשנת 2014 תקנות, המאפשרות לנהל "בירור" במקרים שבהם עובד החליף שלושה מעסיקים בתקופה של שנתיים, ולבטל את רישיון הישיבה שבידיו אם נמצא כי "ניצל לרעה" רישיון זה;[63] החוק או התקנות אינם מבהירים מהו "ניצול לרעה".

בנוסף, בשנת 2011 תוקן חוק הכניסה לישראל, כך שנקבע בו כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע תקנות ל"כבילה גיאוגרפית" של עובדי סיעוד – תקנות שבהן ייקבעו אזורים גאוגרפיים, שרק בהם יוכלו עובדי סיעוד לעבוד.[64] בהתאם לכך, התקין שר הפנים בשנת 2014 תקנות, בהן נקבעו הוראות המגבילות את יכולתם של עובדי סיעוד להחליף מעסיקים, כאשר המעסיק החדש אינו מתגורר באזור בו התגורר המעסיק הראשון שהעסיקם בישראל.65 הסדר זה מגביל גם הוא את יכולתו של עובד להחליף את מעסיקו ומגדיל את פערי הכוחות, הגדולים ממילא, בין העובד למעסיק.

חזרה למדיניות המאפשרת גביית דמי תיווך גבוהים

במשך שנים רבות "ייבוא" מהגרי עבודה היה עסק מכניס ביותר בשל דמי התיווך הגבוהים שנגבו ממי שביקשו לבוא לעבוד בישראל.[66] עשרות אלפי עובדים באו לישראל לאחר ששילמו דמי תיווך, לעתים של עשרות אלפי שקלים. הדין הישראלי מגביל, אמנם, את גובה דמי התיווך שיכול

61 נוהל עדכון מקום העבודה לעובדים זרים, נוהל מס' 5.3.0022 (תאריך עדכון: 1.8.2009), http://www.piba.gov.il/Regulations/103.pdf

62 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 3א(21).

63 תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסיעוד), תשע"ד-2014.

64 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 3א(31).

65 תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד), תשע"ד-2014.

66 עניין קו לעובד, ה"ש 59 לעיל, סעיף 26 לפסק הדין; עע"ם 1347/07 גורונג נ' משרד הפנים, סעיף 10 לפסק הדין (נבו, 21.6.2007).

מתווך לגבות ממהגר עבודה,[67] אולם האכיפה התגלתה כמשימה כמעט בלתי אפשרית עבור רשויות המדינה. לצד אוזלת ידה של המדינה באכיפת ההגבלה על גובה דמי התיווך, גורמים מתווכים בישראל, בשיתוף עם גורמים בחו"ל, מצאו דרכים יצירתיות לגבות דמי תיווך גבוהים מן המותר לפני הגעת מהגר העבודה לישראל ולהעביר חלקים ניכרים מדמי תיווך אלה לגורמים עסקיים בישראל ולמעסיקיהם של מהגרי העבודה.

דמי התיווך הגבוהים ששילמו מהגרי עבודה כדי להגיע לישראל ולעבוד בה היוו כר פורה להפרה של זכויות אדם וליצירת "שעבוד חוב". מהגרי עבודה נכנסו לחובות עמוקים, לעתים בשוק האפור או בשוק השחור במדינות מוצאם, כדי לשלם את דמי התיווך. משפחות שלמות משכנו או מכרו את רכושן כדי לשלם את דמי התיווך או כדי להחזיר הלוואות בריבית קצוצה. "שעבוד החוב" הציב רבים ממהגרי העבודה במצב של פגיעות בישראל. הצורך להחזיר הלוואות או הידיעה כי אם ייאלצו להפסיק את עבודתם ולחזור למדינות מוצאם, לא יצליחו להחזיר את ההשקעה האדירה שהשקיעו כדי להגיע לישראל או לפרוע את חובותיהם, החלישו את כוח המיקוח שלהם מול מעסיקיהם והציבו אותם במצב שבו הם מוכנים לסבול תנאי עבודה קשים או הפרה של זכויותיהם מכוח משפט העבודה הישראלי.

בעקבות עתירה שהגישה עמותת קו לעובד בשנת 2006 וצו על-תנאי שניתן במסגרת עתירה זו, החלה מדינת ישראל לפעול להשגת הסכמים בילטראליים עם ממשלות זרות, שבמסגרתם נקבעו מנגנונים לגיוס מהגרי עבודה בתחומי הבניין והחקלאות. מטרתם של הסכמים אלה הייתה לקיים רגולציה על גיוסם של מהגרי עבודה ולהכפיף גיוס זה לסטנדרטים בנושאים שונים, לרבות בעניין גובה דמי התיווך הנגבים מהם. בשנת 2011 החליטה הממשלה שלא ייובאו לישראל עובדי בניין נוספים, אלא אם הגיעו במסגרת הסכמים בילטראליים אלה.[68] הממשלה חתמה עם ממשלות בולגריה ומולדובה על הסכמים בילטראליים בעניין גיוס והבאת עובדי בניין לישראל, וחתמה עם תאילנד וסרי-לנקה על הסכמים להבאת עובדים בענף החקלאות.[69]

אף על פי שתופעת דמי התיווך לא נעלמה כליל, בשנים האחרונות חלה ירידה דרמטית בגובהם, וכתוצאה מכך חלו גם שיפור במצבם של מהגרי העבודה בישראל בענפי הבניין והחקלאות וירידה במידת פגיעותם של מהגרי העבודה בשוק העבודה הישראלי.

ואולם התפתחויות מן החודשים האחרונים מלמדות, שכאשר אל מול זכויותיהם של מהגרי העבודה ניצבים אינטרסים כלכליים של גורמים מסחריים או אינטרסים, שנתפסים כאינטרסים לאומיים של אזרחי ישראל, דינן של זכויות מהגרי העבודה להידרס תחת גלגליהם של אינטרסים אלה.

וכך, בחודש ספטמבר 2015, בתואנה של צורך בהגדלת היצע עובדי הבניין בישראל כדי להתמודד עם משבר הדיור, החליטה הממשלה לשנות מהחלטתה משנת 2011, ולהתיר את הבאתם של עובדי בניין מסין, אף על פי שלא נחתם הסכם בילטראלי עם מדינה זו.[70]

ההחלטה לאפשר את הבאתם של עובדי בניין דווקא מסין מעלה חשש לשובה של תופעת דמי התיווך האסטרונומיים. בשנת 2003 עמד מבקר המדינה על כך שדמי התיווך הנגבים מאזרחי סין הבאים לישראל לצורך עבודה בענף הבניין עמדו על 5,000 עד 10,000 דולר באותה עת.[71] עם חלוף השנים סכום זה האמיר. בדו"ח של מוקד סיוע לעובדים זרים (היום המוקד לפליטים ולמהגרים) וקו

67 תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), תשס"ו-2006.

68 החלטת ממשלה מס' 3453, עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בתחום הסיעוד (10.7.2011), http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3453.aspx.

69 ענף הסיעוד, כפי שניכר מן הנתונים שהבאנו לעיל, הוא הענף הגדול ביותר בו מועסקים מהגרי עבודה. עם זאת, בענף זה לא נחתמו עד כה הסכמים מן הסוג האמור.

70 החלטת ממשלה מס' 541, הסדרת כניסת עובדים זרים לביצוע עבודות רטובות בענף הבניין – הוראת שעה (20.9.2015), http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec541.aspx

71 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 53ב לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, עמ' 656 (30.4.2003), http://tinyurl.com/onsdmbx

לעובד משנת 2007, שהתבסס על מאות שאלונים של עובדי בניין בסין, נמצא כי גובה דמי התיווך באותה עת עמד על כ-15-20 אלף דולר.[72] בשנת 2010 כבר דווח על דמי תיווך בגובה של 30 אלף דולר, שמשלם כל עובד סיני בתחום הבניין.[73]

ההחלטה להפסיק את הבאתם של מהגרי עבודה בתחום הבניין שלא במסגרת הסכמים בילטראליים הביאה גם לצמצום תופעת גביית דמי התיווך הגבוהים. החלטת הממשלה להתיר הבאת עובדי בניין מסין ללא הסכמים כאלה מסיגה לאחור בחמש שנים את ההתקדמות שחלה בתחום, וצפויה להביא פעם נוספת לגידול אסטרונומי בגובה דמי התיווך. עם גידול זה, צפויות להתחדש גם הפגיעות הקשות בזכויותיהם של עובדים שנגבו מהם דמי תיווך גבוהים.

אוזלת ידה של רשות האוכלוסין וההגירה באכיפה נגד מעסיקים

כאמור, עם הקמתה של רשות האוכלוסין וההגירה עברו סמכויות האכיפה כלפי מעסיקים של מהגרי עבודה ממשרד התמ"ת (משרד הכלכלה היום) אל הרשות. דו"ח מבקר המדינה מחודש מאי 2015, חושף כי הרשות מועלת בתפקיד זה.[74]

מדו"ח מבקר המדינה עולה, כי הרשות אינה פועלת מול מעסיקים בתחום הסיעוד והחקלאות כדי לקבל דיווחים על השכר ששילמו לעובדיהם, כפי שהיא מחויבת לעשות על פי דין, ומכאן שאין בידה הנתונים לפקח על הפרת חובות מעסיקים בכל הנוגע לתשלום שכר. הרשות אף נמנעה מבדיקה של מאות תלונות על תשלום שכר עבודה שלא באמצעות חשבונות בנק בישראל כפי שנדרש, ולא השלימה במשך פרקי זמן ממושכים בדיקת טענות להפרות חמורות של זכויות עובדים על ידי תאגידי כוח אדם בענף הבניין.

אחד הכלים האפקטיביים ביותר הנתונים לרשות האוכלוסין וההגירה הוא הסמכות לשלול היתרים להעסקת מהגרי עבודה או לא להאריך היתרים אלה במקרים שבהם נמצא כי מעסיקים הפרו את זכויות עובדיהם. עם זאת, מדו"ח מבקר המדינה עולה כי אף שבשנים 2012-2013 מצאה רשות האוכלוסין וההגירה, כי יותר מ-130 מעסיקים הפרו את זכויותיהם של מהגרי עבודה, לא היה אפילו מקרה אחד שבו הרשות שקלה לשלול היתרי העסקה. כמו כן, משרד הכלכלה שפתח תיקי חקירה רבים נגד מעסיקים של מהגרי עבודה, לא העביר את ממצאיו אל רשות האוכלוסין וההגירה לצורך שקילת האפשרות לשלול היתרים ממעסיקים אלה.

מבקר המדינה אף עמד על כך שמאז שנת 2010, עת עוגנה סמכויות הממונה על זכויות עובדים זרים בחוק, לא היה מקרה אחד שבו עשתה הממונה שימוש בסמכותה לנקוט בהליך אזרחי נגד מעסיקיהם של מהגרי עבודה.

72 מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד, חירות בע"מ: כבילת מהגרי עבודה לתאגידי כוח אדם (אוגוסט 2007), http://tinyurl.com/nduodc6.

73 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 60ב לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, עמ' 1047 (11.5.2010), http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/292.aspx.

74 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 (5.5.2015), עמ' 1091-1140, http://tinyurl.com/obnxqzj.

פליטים ומבקשי מקלט

מבוא

מדינת ישראל חתמה על האמנה בדבר מעמדם של פליטים ועל הפרוטוקול הנלווה להם ואשררה אותם (להלן ביחד: אמנת הפליטים),[75] אולם עד היום לא עיגנה את הוראותיהם בחקיקה פנימית. עם זאת, לפחות ברמה ההצהרתית, ישראל מחויבת להוראות האמנה ומקיימת מנגנון לבחינת בקשות למקלט.[76]

עד לשנת 2009, מנגנון בחינת בקשות המקלט בישראל נוהל בעיקרו על ידי נציבות האו"ם לפליטים.[77] בקשות למקלט הוגשו במשרדי הנציבות, והיא הייתה הגוף שראיין את מבקשי המקלט, העריך את אמינותם ואת עמידתם בסטנדרטים המשפטיים של האמנה, והמליץ לוועדה המורכבת מנציגים של משרדי ממשלה שונים (הוועדה המייעצת לענייני פליטים) האם להכיר באדם כפליט.

בשנת 2009 משרד הפנים לקח תחת אחריותו את הטיפול בבקשות למקלט. באותה שנה הוקמה יחידת הטיפול במבקשי מקלט (ויחד עמה יחידת הרישום למבקשי מקלט). מאותה עת, מי שמבקש להיות מוכר כפליט בישראל נדרש להגיש בקשה למקלט באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה. במשך כשנה וחצי פעל מנגנון בחינת הבקשות למקלט ללא הוראות כתובות, והחל משנת 2011 פועל המנגנון בהתאם לנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה.[78]

מאז העברת האחריות לבחינת בקשות מקלט, רשות האוכלוסין וההגירה היא שמקיימת ראיונות עם מבקשי המקלט, ממליצה אם להכיר בהם כפליטים, ומעבירה את המלצתה לוועדה המייעצת לענייני פליטים. רוב בקשות המקלט נדונות ונדחות בהליך ב"סדר דין מקוצר", שבמסגרתו מאמץ יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים את חוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, וממליץ למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לדחות את בקשת המקלט. מיעוט מבין המקרים מגיע לדיון במליאת הוועדה, המורכבת מנציגי משרדי הפנים, המשפטים והחוץ, הממליצה לשר הפנים לקבל או לדחות את בקשת המקלט.

בפרק זה נעמוד על עיקרי הכשלים בטיפול רשות האוכלוסין וההגירה במבקשי מקלט.

---

75 האמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 3, עמ' 5 (נפתחה לחתימה ב-1951); פרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 21, עמ' 23 (נפתח לחתימה ב-1967).

76 נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני (2.1.2011) ("הטיפול בבקשות למקלט מדיני ייעשה בהתאם לדין בישראל ובשים לב למחויבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל לפי אמנת ג'נבה בדבר מעמד של פליטים משנת 1951 ולפי הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967, הגורמים המוסמכים יוכלו להסתייע גם בספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים."), http://www.piba.gov.il/Regulations/Procedure%20for%20Handling%20Political%20Asylum%20Seekers%20in%20Israel-he.pdf.

77 שרון הראל "מנגנון המקלט של ישראל: תהליך העברת הטיפול בבקשות מקלו מנציבות האו"ם לפליטים לידי מדינת ישראל" לוינסקי פינת אסמרה: היבטים חברתיים ומשפטיים של מדיניות המקלט בישראל 43 (טלי קריצמן-אמיר עורכת, 2015).

78 ה"ש 76 לעיל.

שיעורי ההכרה בפליטים

לפני ניתוח כשלי המנגנון לבחינת בקשות מקלט, ניגש אל השורה התחתונה. שיעור ההכרה בפליטים בישראל הוא זעום, והוא כשלעצמו מצביע על כך שהמערכת כולה מעוצבת באופן שנועד לדחות בקשות למקלט. בית המשפט העליון עמד לאחרונה על שיעורי ההכרה הבלתי מתקבלים על הדעת בישראל בהשוואה למדינות אחרות, וציין כי יש בהם כשלעצמם "כדי לעורר סימני שאלה באשר לאופן שבו דנה המדינה בבקשות אלה ומכריעה בהן, בבחינת סוף הדבר מעיד על תחילתו".[79]

בהתאם לנתונים שנמסרו לבית המשפט העליון, משנת 2009, המועד שבו לקחה על עצמה רשות האוכלוסין וההגירה את האחריות לטיפול בבקשות למקלט, אושרו 45 בקשות מקלט ונדחו 12,175 בקשות.[80] יש לציין כי גם נתון זה – 45 בקשות מקלט ש"אושרו" – אינו מייצג בצורה מדויקת את היקף ההכרה במבקשי מקלט כפליטים, היות שנכללים בו גם מבקשי מקלט שבקשתם להיות מוכרים כפליטים נדחתה, אך הם קיבלו מעמד מטעמים הומניטאריים, וכן בני משפחותיהם של פליטים מוכרים ואנשים שקיבלו רישיון לישיבה ארעית בישראל במסגרת הסדרים קבוצתיים וללא הכרה בהם כפליטים באופן אינדיבידואלי. במלים אחרות, מספרם של מי שהוכרו כפליטים הוא נמוך מן המספר שמסרה המדינה לבית המשפט העליון. אולם גם אם נניח כי אכן 45 בקשות מקלט אושרו, מדובר בשיעור אפסי של הכרה – 0.36% בלבד. הדברים בולטים במיוחד לנוכח שיעורי ההכרה במדינות מערביות אחרות, הנעים בין 10% ל-40%.

משך הטיפול בבקשות למקלט ומצבם המשפטי של מי שממתינים להכרעה בבקשה

משך הטיפול בבקשות למקלט משתנה באופן משמעותי ממקרה למקרה. בעוד שבקשות מקלט מסוימות נדחות בתוך מספר ימים (ובעבר אף היו בקשות מקלט שנדחו בהליך דחייה על הסף תוך שעות ספורות ממועד הגשתן), בקשות מקלט רבות ממתינות להכרעה במשך שנים רבות.

משך בחינת הבקשות למקלט בישראל משקף את תפיסת הרשויות, לפיה תכליתה של מערכת המקלט אינה לספק הגנה לפליטים ולהבטיח את זכויותיהם ואת יכולתם להשתקם, אלא נועדה לגרש את מי שאינו זכאי למקלט (לשיטת רשות האוכלוסין וההגירה) בהקדם. דווקא הטיפול בבקשות המקלט המבוססות יותר נמשך שנים ארוכות ותוך גרירת רגליים של כל הגורמים במנגנון.

כך, למשל, אף על פי שמאז שנת 2007 רבים ממבקשי המקלט בישראל הם אזרחי אריתריאה, במשך שנים לא התאפשר להם להגיש בקשות למקלט (ראו בהמשך), וגם לאחר שהתאפשרה הגשת בקשות מקלט נמנע משרד הפנים מלהכריע בהן במשך פרק זמן ארוך. רק בשנת 2012 החלו להתקבל הכרעות בבקשות למקלט של אזרחי אריתריאה.

בדומה, אף על פי שמזה עשור – מאז שנת 2005 – נמצאים בישראל אזרחי סודאן תושבי חבל דארפור, שבו מתחוללים מלחמת אזרחים עקובה מדם ורדיפה של שבטים אפריקאיים, שהוגדרו על ידי רבים כרצח עם, ואף על פי שברחבי העולם כולו מוכרים רוב מבקשי המקלט מדארפור כפליטים, עד היום לא הכריעה מדינת ישראל בבקשת מקלט ולו של תושב דארפור אחד.

העדר ההכרעה בבקשות מקלט מבוססות משמש בידי המדינה מנוף לטעון כי כל מי שנכנסו לישראל דרך גבולה הדרומי ("מסתננים" בלשון רשויות המדינה) הם מהגרים כלכליים, שכן מעטים מהם הוכרו כפליטים. אף על פי שבישראל אוכלוסייה של אלפי תושבי דארפור, שבהתאם

79 בג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת, פסקה 3 לחוות דעתה של השופטת חיות (נבו, 11.8.2015).

80 בג"ץ 8665/14, תצהיר משלים מטעם המדינה (16.2.2015),
http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/02/hit8665meshivim2-5-0215.pdf

לסטנדרטים הבינלאומיים יש להכיר בהם כפליטים, ההימנעות מסיום הטיפול בבקשותיהם למקלט משמשת כלי רטורי בידי המדינה לתייג את כולם כמהגרים כלכליים.

השארתם של אלפי אנשים במעמד של מבקשי מקלט במשך שנים מבלי שבקשתם תוכרע, מותירה אותם במצב פגיע בכל הנוגע למימוש זכויותיהם בישראל. אדם המוכר כפליט בישראל מקבל רישיון ישיבה מסוג א/5 (תושבות ארעית), המקנה את הזכות לעבוד וכן זכות לביטוח בריאות ממלכתי וזכויות שונות הנובעות מחוק הביטוח הלאומי. לעומת זאת, אדם שהגיש בקשה למקלט וממתין להכרעה בה, נמצא ב"לימבו" משפטי, שבו הוא אינו יכול לממש זכויות בסיסיות.

מי שהגישו בקשה למקלט בישראל וממתינים להכרעה בה מקבלים רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, שהוא רישיון שניתן למי שניתן עליו צו הרחקה עד למועד הרחקתו מישראל; רישיון זה אינו מקנה זכויות כלשהן, ובכלל זאת הזכות לעבוד. בית המשפט העליון קבע, אמנם, כי מדיניות "האי אכיפה" של איסור ההעסקה (ראו בהרחבה בהמשך), שעליה הכריזה רשות האוכלוסין ביחס למי שזכאי ל"הגנה קבוצתית", תחול גם על מבקשי מקלט הממתינים להכרעה בבקשותיהם למקלט.[81] ואולם מדיניות זו מעוררת קשיים רבים, שעליהם נעמוד בהמשך.

נוסף על כך, רישיון ישיבה זה אינו מקנה זכות לשירותי בריאות, מעבר לשירותי חירום (להם זכאי כל אדם השוהה בישראל, ללא תלות בסוג רישיון הישיבה שבו הוא אוחז או בעצם החזקת רישיון הישיבה), ואף אינו מקנה זכויות מתחום הביטחון הסוציאלי. לפיכך, הוא מותיר את מי שממתינים להכרעה בבקשותיהם למקלט תלויים באוויר ללא זכויות בסיסיות, לעתים במשך שנים, גם כאשר ביסוד בקשתם למקלט עומדת עילה מבוססת.

מאז הקמת מתקן השהייה "חולות", שגם אליו נתייחס בהמשך, יש משמעות נוספת להתמשכות של בחינת הבקשות למקלט. החוק למניעת הסתננות, שמכוחו מוחזקים אנשים המוגדרים כ"מסתננים" במתקן השהייה, אינו קובע הוראות כלשהן ביחס להחזקת מבקשי מקלט במתקן. בתי המשפט לענייניים מינהליים פסקו כי עצם הגשתה של בקשת מקלט אינו שולל את הסמכות להחזיק אדם במתקן השהייה, אלא מהווה, לכל היותר, שיקול המשפיע על משך ההחזקה במתקן.[82] פרק הזמן הממושך שבמהלכו ממתינים מבקשי מקלט להכרעה בבקשתם, משמעו, אם כן, גם חשיפה לאפשרות של זימונם למתקן "חולות" בטרם נקבע אם הם זכאים למקלט בישראל.

סטנדרטים ראייתיים בלתי סבירים בבחינת בקשות מקלט

חלק ניכר מבקשות המקלט בישראל נדחה בשל העדר יכולת להוכיח את העובדות העומדות בבסיס בקשת המקלט.

הפרקטיקה הנהוגה ברחבי העולם, והמעוגנת בסטנדרטים של נציבות האו"ם לפליטים, היא כי יש להפעיל סטנדרטים ראייתיים מקלים בבחינת בקשות למקלט. ההנחה המקובלת היא כי מי שעוזב את מדינת מוצאו ואינו יכול לשוב אליה לנוכח חשש מבוסס לרדיפה, יתקשה להציג מסמכים המוכיחים את הסכנה הנשקפת לו – הן משום שהוא אינו יכול לחזור למדינתו כדי לאסוף ראיות, והן משום שמדינות אינן נוהגות לייצר מסמכים המוכיחים כי הן רודפות בני אדם ולהמציא אותם לידי מי שהן רודפות. לאור הנחה זו, הפרקטיקה הרווחת בעולם – ושעליה ממליצה גם נציבות האו"ם לפליטים – היא לאפשר הכרה בפליטים על בסיס עדותם בלבד כאשר ברור שאין באפשרותם

81 בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (נבו, 16.1.2011).

82 ראו למשל עת"ם (י-ם) 31754-08-15 Abdalla Ibrahim נ' משרד הפנים (נבו, 4.9.2015); עת"ם (ב"ש) 27663-06-15 ראשיד נ' משרד הפנים (נבו, 3.8.2015).

להציג ראיות חיצוניות.[83] הפרקטיקה היא כי במקרים שבהם קיים ספק בדבר קיומו של חשש מבוסס לרדיפתו של אדם במדינת המוצא, הספק פועל לטובת מבקש המקלט.

סטנדרטים ראייתיים מקלים אלה אומצו גם על ידי בית המשפט העליון בישראל,[84] אך הם אינם מחלחלים לרמת מקבלי ההחלטות. נימוקי הדחייה של בקשות למקלט מלמדים כי חלק גדול מבקשות המקלט נדחות בשל העדר אפשרות להציג ראיות בדבר רדיפה, וזאת גם כאשר על פני הדברים הצגתם של ראיות כאלה אינה אפשרית.

מעבר לכך, משרד הפנים מאמץ פרקטיקות שנועדו לייצר "חוסר אמינות" של מבקשי מקלט, המשמש בתורו כעילה לדחיית בקשות המקלט. מבקשי מקלט שבקשותיהם מבוססות על עילות מוכרות ומבוססות עוברים עוד ועוד ראיונות מקלט, שמטרתם ייצור סתירות. מבקשי מקלט שיש להם עילה מבוססת עוברים ראיונות ארוכים, הנמשכים לעתים מספר ימי עבודה, ולעתים קרובות נדרשים לאחר מכן לעבור ראיונות חוזרים. הראיונות מתנהלים, לעתים קרובות, כחקירת משטרה שמטרתה למצוא ראיות מרשיעות, ולא כהליך שנועד לזהות מי הם קורבנות שיש להגן עליהם. ראיונות רבים מלווים בטונים מאשימים, לעתים אף בצעקות.

באשר לתוכן הראיונות – מבקשי מקלט נחקרים פעמים רבות על פרטים פריפריאליים שאינם נוגעים ישירות לעילת המקלט שלהם, או על פרטים שקשה לצפות מאדם לזכור כאשר הם נוגעים לאירועים שחלפו שנים מאז שהתרחשו ושמלווים, פעמים רבות, בטראומה ובבלבול. הראיונות האגרסיביים וההתמקדות בפריפריה של בקשת המקלט מייצרים, בסופו של דבר, חוות דעת המטילות ספק באמינותם של רוב מבקשי המקלט, ומביאות לדחייה סיטונאית של בקשות למקלט.[85]

סטנדרטים משפטיים שאינם תואמים את האמנה בדבר מעמדם של פליטים

האמנה בדבר מעמדם של פליטים מגדירה פליט כאדם "הנמצא מחוץ לארץ אזרחותו בגלל פחד מבוסס להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת, ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור".[86]

בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט, ובהתאם להצהרות המדינה בבתי המשפט, בקשות מקלט אמורות להיות מוכרעות בהתאם לסטנדרטים המשפטיים הקבועים באמנה בדבר מעמדם של פליטים.[87] בפועל, ובניגוד לרמה ההצהרתית, אי אפשר לומר כי בקשות למקלט מוכרעות בהתאם לסטנדרטים אלה.

בשורה של נושאים – שקצרה היריעה מלפרטם כאן – מסרב משרד הפנים להחיל את הפרשנות המקובלת של המונח "פליט". כך, למשל, משרד הפנים מסרב להכיר בכך שגם מי שהסכנה הנשקפת לו נולדה לאחר שיצא ממדינת מוצאו, עומד בתנאי האמנה. בכל הנוגע לדרישה להוכיח כי נשקפת לאדם סכנת "רדיפה", משרד הפנים דורש סטנדרט גבוה ביותר של הפרת זכויות אדם, שאינו מתיישב עם הפרשנות המקובלת של מונח זה, המתייחס להפרה של זכויות אדם בסיסיות. משרד הפנים מסרב להכיר גם בקבוצות כמו נשים קורבנות אלימות במשפחה, שאינן זוכות להגנת מדינתן,

83 ראו UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, U.N. Doc. HCR/IP/4/Eng/REV.1 at para. 195-205 (Jan. 1, 1992).

84 עע"ם 8870/11 גונזלס נ' משרד הפנים, פסקאות 13-20 לפסק דינו של השופט דנציגר (נבו, 25.4.2013).

85 מוקד סיוע לעובדים זרים, עד שייאטם ליבנו: הליכי מקלט בישראל, עמ' 19-23 (מרץ 2012).

86 אמנת הפליטים, ה"ש 75 לעיל, סעיף A(2.1).

87 נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני, ה"ש 76 לעיל.

כפליטות, וזאת חרף העובדה שמדינות מערביות ונציבות האו"ם לפליטים סבורות כיום כי נשים כאלה באות בגדר "קבוצה חברתית מסוימת" כהגדרתה באמנה. עד לאחרונה, עמדת משרד הפנים הייתה כי להט"בים הנרדפים במדינת מוצאם על רקע נטייתם המינית או זהותם המגדרית אינם מהווים "קבוצה חברתית מסוימת" לעניין האמנה, גם זאת בניגוד למקובל ברחבי העולם.

הקבוצה הגדולה ביותר המושפעת מן הסטנדרטים המשפטיים הלקויים שמפעילה רשות האוכלוסין וההגירה, היא אזרחי אריתריאה. רוב מדינות המערב ונציבות האו"ם לפליטים הכירו בכך שאזרחי אריתריאה שיצאו ממדינתם שלא כדין, והם בגיל גיוס כפוי ולכן נשקפת להם סכנה אם יחזרו למדינתם – נרדפים על רקע דעה פוליטית מיוחסת או על רקע שייכות לקבוצה חברתית מסוימת ועומדים בתנאי אמנת הפליטים. לעומת זאת, רשות האוכלוסין וההגירה, אף על פי שהכירה בכך שלאזרחי אריתריאה במצב זה נשקפת סכנה אם יוחזרו למדינת מוצאם, אימצה עמדה משפטית לפיה סכנה הנשקפת לאדם בשל מה שמשרד הפנים מכנה "עריקות משירות צבאי" (ורוב מדינות העולם מכנות בריחה מעבודת כפייה לפרק זמן בלתי מוגבל תוך הפרה קשה של זכויות אדם) אינה נופלת בגדר רדיפה כתוצאה מאחת העילות הקבועות באמנת הפליטים. בית המשפט העליון עמד על התוצאות של אופן הטיפול בבקשות מקלט של אזרחי אריתריאה – בעוד ששיעור ההכרה העולמי במבקשי מקלט ממדינה זו עמד בשנת 2012 על 81.9%, שיעור ההכרה בהם בישראל נמוך מ-1%.[88]

"הגנה זמנית", "הגנה קבוצתית" ו"מדיניות אי הרחקה"

הפגמים במנגנון הטיפול במבקשי מקלט בישראל בולטים במיוחד בכל הנוגע לטיפול באוכלוסיות שמוחלת עליהן מדיניות קבוצתית.

"הגנה זמנית" או "הגנה קבוצתית" היא מונח המשמש את נציבות האו"ם לפליטים ומדינות שונות בשני הקשרים דומים. אחד מהם נוגע למצבים שבהם קבוצה גדולה יחסית של מבקשי מקלט מגיעה ממדינה שהמצב בה מלמד כי שיעור ניכר של מי שעוזבים אותה עומדים בתנאי אמנת הפליטים, כשברור שבחינה אינדיבידואלית של בקשותיהם למקלט תטיל עומס כבד על מערכת בחינת הבקשות למקלט. במצבים אלה, מדינות עשויות לבחור להעניק מעמד זמני לכל מי שמגיע מאותה מדינה עד למועד שבו ניתן יהיה לבחון את בקשותיהם האינדיבידואליות למקלט או עד למועד שבו ישתנה המצב במדינת מוצאם, והם לא יבקשו עוד מקלט. מצב זה קשור ישירות למעמדם של מבקשי המקלט בהתאם לאמנת הפליטים.[89]

מצב שני שבו נעשה שימוש במונח זה, הוא במקרים שבהם ידוע כי במדינה מסוימת קיימות הפרות זכויות אדם המעמידות בסכנה את מי שישוב אליה, אך אלה אינן בהכרח מביאות את הבאים מאותה מדינה אל גדר אמנת הפליטים. אף על פי כן, בין אם מתוך הכרה כי חל בדין הבינלאומי איסור על גירושם למדינה זו (מכוח הדין המנהגי, מכוח האמנה נגד עינויים או מכוח האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות) ובין אם מטעמים הומניטאריים, מוענקת הגנה מפני גירוש לאותה קבוצה.[90]

בסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת ובתחילת שנות ה-2000 העניקה מדינת ישראל "הגנה זמנית"

88 עניין דסטה, ה"ש 79 לעיל, פסקה 3 לחוות דעתה של השופטת חיות; בג"ץ 7385/13 איתן - מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פסקה 35 לחוות דעתו של השופט פוגלמן (נבו, 22.9.2014).

89 זוהי התפיסה העומדת בבסיס הגדרתה של "הגנה זמנית" באיחוד האירופי. ראו
Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

90 זוהי התפיסה העומדת בבסיס הגדרתה של "הגנה זמנית" בארה"ב. ראו 8 U.S.C.A. § 1254 (INA § 244).

או "הגנה קבוצתית" לאזרחי מספר מדינות – ליבריה, סיירה לאון, חוף השנהב וקונגו. משמעותה של "ההגנה הזמנית" שהוענקה לאזרחי מדינות אלה הייתה כי, מצד אחד, בקשותיהם למקלט לא נבחנו אינדיבידואלית, ומצד שני הם לא גורשו. באותה תקופה מי שחסו תחת מדיניות זו קיבלו רישיון ישיבה מסוג ב/1 – רישיון שאינו מקנה, אמנם, זכויות סוציאליות כלשהן, אך מקנה את הזכות לעבוד בישראל. מדיניות "ההגנה הזמנית" ביחס לאזרחי מדינות אלה, למעט קונגו, הוסרה זה מכבר.

בשנים האחרונות הוחלה מדיניות "הגנה זמנית" על אזרחי אריתריאה ואזרחי סודאן. ואולם הזכויות שמקנה הגנה זו, דוללו באופן משמעותי בהשוואה למי שחלה עליהם מדיניות זו בעבר.

משנת 2005 מכירה ישראל בכך שלא ניתן לגרש את אזרחי סודאן למדינתם, ומשנת 2007 היא מכירה בכך שאין לגרש את אזרחי אריתריאה למדינה זו. בשנת 2007 הוחלט להעניק רישיונות ישיבה מסוג א/5 (תושבות ארעית) לקבוצה של כ–500 תושבי דארפור שבסודאן ורישיונות ישיבה מסוג ב/1 לקבוצה של כ–2,000 אזרחי אריתריאה, אולם כל יתר אזרחי שתי מדינות אלה, שנכנסו באותו מועד לישראל, מקבלים רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. כאמור למעלה, רישיונות אלה אינם מקנים זכות כלשהי למי שמחזיקים בהם.

מדיניות רשות האוכלוסין כלפי אוכלוסיות אלה מאופיינת ב"ערפל נורמטיבי", כפי שציין בית המשפט העליון.[91] במשך שנים כינו גורמים רשמיים את המדיניות החלה על אזרחי סודאן "הגנה זמנית", ואף הבהירו כי היא נגזרת מן הסכנה הנשקפת לאזרחי סודאן אם ישובו למדינת מוצאם. סכנה זו, כך לדברי משרד הפנים עצמו בעבר, נובעת מכך שסודאן רואה בישראל מדינה עוינת, ועלולה להוציא להורג או לענות את מי ששהה בשטחה. במספר גדול של הליכים שהתנהלו בבתי המשפט המחוזיים, הבהירה המדינה כי זוהי עמדתה.

אלא שבשנת 2012 שינה משרד הפנים את נימוקיו בעניין זה. משנת 2012 החל משרד הפנים להכחיש את קיומה של מדיניות "הגנה זמנית" או מדיניות "אי הרחקה" ביחס לאזרחי סודאן, והחל לטעון שהטעם היחיד לכך שאזרחי סודאן אינם מגורשים הוא העדרם של יחסים דיפלומטיים בין ישראל לסודאן.[92] כדי להבין את שקריותה של טענה זו חשוב לציין, כי ישראל מגרשת כדבר שבשגרה אזרחים למדינות שאין להם יחסים דיפלומטיים עמה, כמו מאלי, טוגו, גיניאה–קונאקרי או ניז'ר, וכל עוד יש בידיהם דרכון תקף אין כל קושי לעשות זאת.

באשר לאזרחי אריתריאה, בשנת 2012 החל משרד הפנים להתכחש לשימוש במונח "הגנה זמנית" שבו השתמש בעבר, והחל לכנות את המדיניות החלה עליהם "מדיניות אי החזרה". מכל מקום, ביחס לאזרחי אריתריאה, משרד הפנים ממשיך להכיר בכך שלרובם צפויה סכנה אם יוחזרו למדינתם, ומודה כי זהו הטעם לכך שאינם מגורשים.[93] עם זאת, כאמור לעיל, ככלל משרד הפנים אינו מכיר באזרחי אריתריאה כפליטים לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים.

ה"ערפל הנורמטיבי" בעניין זה בא לידי ביטוי גם בכך שאופן קביעתה של מדיניות "הגנה זמנית", "אי הרחקה" או "הגנה קבוצתית" אינו מעוגן בישראל בחקיקה, בתקנות או בנהלים. אין פרוצדורה או קריטריונים מהותיים ידועים לקבלת החלטה בדבר החלתה של מדיניות כזו, ואף לא להפסקתה של מדיניות כזו.

הדברים באו לידי ביטוי בהחלטה משנת 2012 להסיר את ה"הגנה הקבוצתית" שחלה על חלק מאזרחי סודאן. בשנת 2011 הוקמה מדינה עצמאית בדרום סודאן, וזמן קצר לאחר מכן הודיעה רשות האוכלוסין וההגירה כי על אזרחי מדינה זו לצאת את ישראל, אחרת יהיו חבריה חשופים למעצר ולגירוש; לא ברור מי קיבל את ההחלטה וכיצד. לאחר שבית המשפט המחוזי דחה עתירה

91 עע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (נבו, 17.7.2012).

92 בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פסקה 10 לחוות דעתה של השופטת ארבל (נבו, 16.9.2013).

93 שם, פסקה 9 לחוות דעתה של השופטת ארבל.

נגד ההחלטה להסיר את "ההגנה הזמנית",[94] עזבו או גורשו רוב תושבי דרום סודאן ששהו בישראל. זמן קצר לאחר מכן הוכיחה המציאות כי ההחלטה להסיר את "ההגנה הזמנית" שתחתיה חסו אזרחי דרום סודאן הייתה מוקדמת. בשנת 2013 פרצה פעם נוספת מלחמת אזרחים עקובה מדם בדרום סודאן, הנמשכת עד עתה.[95] רבים ממי שגורשו מישראל או עזבו אותה בעקבות הסרת "ההגנה הזמנית" מתו ממחלות או נהרגו בקרבות. רבים אחרים הפכו לפליטים בפעם השנייה לאחר שנאלצו להימלט על נפשם ממדינתם.[96]

הסדר האי אכיפה החל על מי שזכאים ל"הגנה זמנית"

כאמור, להבדיל מקבוצות קודמות שזכו ל"הגנה זמנית" בישראל, אזרחי אריתריאה וסודאן מקבלים רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל - רישיונות הניתנים למי שניתן עליהם צו הרחקה עד לביצוע ההרחקה. רישיונות אלה אינם מקנים זכויות כלשהן, ואף לא את הזכות הבסיסית לעבוד כדי להתקיים.

המדיניות לפיה אזרחי סודאן וארתריאה אינם מקבלים רישיונות המאפשרים להם לעבוד כדין נמשכת שנים רבות, ובקרוב "יחגגו" חלק ממבקשי המקלט בישראל פרק זמן של עשור שבו הם שוהים בישראל ללא זכות משפטית ממשית לעבוד.

אף על פי שלא ניתנים למי שחלה עליהם מדיניות זו רישיונות עבודה, רשויות המדינה הצהירו כי האיסור על העסקתם לא ייאכף, וכי מי שיעסיקו אותם לא ייקנסו ולא יועמדו לדין. בית המשפט העליון אישר מדיניות זו במסגרת עתירה, שבה התבקש להורות על מתן רישיונות ישיבה לאוכלוסייה זו.[97]

מדיניות זו של "העלמת עין רשמית" מעוררת קשיים רבים, לא רק בכל הנוגע לעיקרון שלטון החוק, אלא גם בנוגע לזכויותיהם של מי שחלה עליהם מדיניות "ההגנה הזמנית". על הרישיונות שמקבלים מי שחלה עליהם מדיניות זו, מוטבע הכיתוב "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה". מעסיקים פוטנציאליים הנתקלים ברישיונות עבודה מסוג זה חוששים באופן טבעי להעסיק את מי שאוחזים בהם. כאשר מעסיקים פוטנציאליים כאלה מתקשרים אל מרכז המידע של רשות האוכלוסין וההגירה נמסר להם כי אין להעסיק את מי שמחזיקים ברישיונות אלה. באופן זה, המדיניות החלה על אוכלוסייה זו מותירה אותה במצב שבו היא מצויה באזור הדמדומים של החוק - העסקתם אסורה לפי הדין, אך הדין אינו נאכף. מעסיקיהם אינם נקנסים או מועמדים לדין, אך אינם יכולים לקבל אישור רשמי מן המדינה להעסיקם. כך מקובע מעמדם ככוח עבודה זול, זמני ונטול זכויות. מדיניות זו אף מביאה לריכוזם של מבקשי המקלט באזורים, שבהם מתגוררת אוכלוסייה ישראלית מוחלשת, ולהעמסה על התשתיות באזורים אלה.[98]

התעמרות במבקשי מקלט בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה

כאמור, מבקשי מקלט ומי שזכאים ל"הגנה זמנית" מקבלים רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. רישיונות אלה ניתנים בידיהם לפרקי זמן קצרים, ועליהם לגשת אל משרדי

94 עת"ם (י-ם) 53765-03-12 א.ס.ף – אגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים (נבו, 7.6.2012).

95 ראו (UNHCR Position on Returns to South Sudan – Update 1 (14 April, 2015, http://www.refworld.org/docid/552bc6794.html.

96 ראו למשל תמר דרסלר, הפליטים ששבו מישראל לדרום סודן שוב מחפשים תקווה (מעריב, 11.11.2014), http://www.maariv.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=E&0r9VQ=GIIII.

97 עניין קו לעובד, ה"ש 81 לעיל.

98 המוקד לפליטים ולמהגרים, אין מקלט: מדיניות המקלט ביחס לאזרחי אריתריאה וסודן, עמ' 13-14 (דצמבר 2014).

רשות האוכלוסין כדי להאריכם מעת לעת. אדם שאינו מאריך את רישיונו במועד יתקשה להוכיח למעסיקו או למעסיקים פוטנציאליים, כי הוא שייך לאוכלוסיה, שעליה חלה "מדיניות האי אכיפה", ועשוי לאבד את האפשרות לקיים את עצמו. כמו כן, מאז חקיקת תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות בחודש דצמבר 2013, מי שאינו מחדש את רישיון הישיבה שלו במועד יכול להיות מועבר למעצר כסנקציה על אי הארכתו.

אם כן, מבקשי המקלט זקוקים לרישיונות ישיבה תקפים על מנת שלא ייעצרו, ועל מנת שיוכלו לקיים עצמם. הם תלויים בעניין באופן מוחלט ברשות, וזו נטלה לעצמה חירות להתעמר בהם בלשכות "ייעודיות" בבני ברק, בבאר-שבע ובאילת, ולאחרונה גם בחדרה.

עד אמצע שנת 2013 מבקשי מקלט ומי שזכאים ל"הגנה זמנית" נדרשו להאריך את רישיונות הישיבה שלהם בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה הפזורות ברחבי המדינה. החל משנה זו צומצם מספר הלשכות בהן ניתן לקבל שירות זה. ייעודן של לשכות מיוחדות לחידוש רישיונות הישיבה, אשר מאופיינות בתנאים מחפירים, ביחס משפיל ובדרישות בלתי אפשריות המוצגות בהן, נועד להשיג מספר תכליות: ראשית, זהו אמצעי נוסף, ומאוד אפקטיבי, למרר את חייהם של מבקשי המקלט, על מנת להמאיס עליהם את שהותם בישראל. שנית, נאמנה לתפיסתה, כי מדובר במי שמותר לנהוג בהם בדרך זו, מבקשת הרשות להפריד את מבקשי המקלט מעל מקבלי שירותים אחרים בלשכות. שלישית, בדרך זו יכולה הרשות להציב בלשכות הייעודיות את אנשיה הייעודיים, שהוסמכו "לזמן" מבקשי מקלט ל"חולות". זאת, אף שבין המתייצבים באותן לשכות יש מי שפטורים על פי חוק משילוח ל"חולות".

צמצום מספר הלשכות שבהן יכולים מבקשי מקלט להאריך את רישיונותיהם הביא לאנדרלמוסיה מוחלטת. הלשכות שנבחרו לטפל בהארכת רישיונות הישיבה אינן ערוכות לטפל במספר כה גדול של אנשים. מבקשי מקלט ואנשים הזכאים להגנה זמנית נאלצים להגיע לפנות בוקר ללשכות על מנת "לתפוס מקום". מאות אנשים ממתינים מחוץ ללשכות אלה מדי יום, בחום ובקור, חלקם בעלי מוגבלויות פיזיות או בעלי מחלות, חלקם מטופלים בפעוטות. המתנה במשך יום שלם מחוץ ללשכה אינה מבטיחה את חידוש הרישיון, וחלק ממבקשי המקלט נאלצים לבוא ללשכות מספר פעמים.

היחס למבקשי המקלט בלשכות מבזה, והאווירה במקום קשה, מתוחה ובלתי מכבדת. הדרישות השונות המוצבות כתנאים לחידוש רישיונות הישיבה כוללות מסמכים שאי אפשר להשיגם ומענה לשאלות פולשניות, מקנטרות ומכשילות. שימועים נערכים בגסות, ובאופן משפיל ופוגעני. כך קורה גם במקרים קשים ביותר של אנשים שחוו עינויים בדרכם לישראל, אשר בשימועיהם מועלות מטבע הדברים טראומות קשות, וכך גם במקרים של שימועי בני זוג, שבהם נשאלים מבקשי המקלט שאלות אינטימיות ביותר, שחורגות מסטנדרט סביר. השימועים נערכים תוך פגיעה קשה בפרטיות ובנוכחותם של פקידים ומבקשי מקלט רבים נוספים.[99]

99 ראו המוקד לפליטים ולמהגרים, "לייעל את התהליך": על התעמרות רשות ההגירה במבקשי מקלט בעת חידוש אשרות שחרור בתנאים מגבילים (6.3.2014), http://tinyurl.com/ozeuys6; המוקד לפליטים ולמהגרים, "מדיניות ההכשלה": התעמרות רשות ההגירה במבקשי מקלט בעת חידוש אשרתם (10.12.2014), http://hotline.org.il/publication/entrapmentpolicy.

מחוסרי אזרחות

מבוא

למחוסרי אזרחות אין מדינה לשוב אליה. הם שוהים בישראל ללא מעמד, חשופים למעצר בגין שהייה שלא כדין. בהעדר מעמד מוסדר, הם בדרך כלל אינם מחזיקים במסמכים מזהים, אינם זכאים לעבוד, אינם זכאים לביטוח בריאות ולביטוח סוציאלי, מתקשים להינשא, אינם רשאים לנהוג ואינם יכולים לנהל חשבון בנק. הם אינם יכולים לעזוב את המדינה שבה הם חיים, ואם הצליחו לצאת ממנה – יתקשו לשוב אליה ללא היתר.

חרף הדמיון הרב בין האמנה בדבר מעמדם של פליטים לבין האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות שכוננה בצלמה וברוחה של אמנת הפליטים,[100] הרי שמנגנון דומה לבחינת בקשותיהם של מחוסרי אזרחות לא הוקם בישראל. מצבם של מחוסרי אזרחות עלול לא אחת להיות חמור ממצבם של פליטים. חוסר אזרחות הוא מצב פרמננטי, בעוד פליטות היא דינמית; בשוך הסערה, ייתכן שהפליט ימצא עצמו שוב בארצו, ולעתים אף ירכוש מחדש את אזרחותו. למחוסר אזרחות אין ארץ לשוב אליה.

איש אינו יכול להעריך את מספרם של מחוסרי האזרחות החיים בישראל. באופן גס ומכליל אפשר לחלק את מחוסרי האזרחות בישראל למספר קבוצות: בדואים מחוסרי אזרחות החיים בנגב; אנשים שהיגרו לישראל, איבדו את אזרחותם הקודמת – ולא רכשו אזרחות בישראל או שאיבדו את מעמדם בישראל במהלך השנים; וילדים שלא רכשו מעמד בלידתם.

100 כ"א 8, עמ' 553 (נפתחה לחתימה ב-1954).

בדואים מחוסרי אזרחות

בשל אי סדרים ברישום בתקופת המנדט הבריטי ובשנותיה הראשונות של המדינה ובשל הקושי של בדואים בגישה לרשויות, לא נרשמו חלק מן התושבים הבדואים של הנגב, ולא קיבלו מעמד בישראל מעולם. מדובר בעיקר בחלק מבני השבט אל עזאזמה. בשנת 1959 גורשו רבים מבני השבט שהיו חסרי מעמד לסיני, ואחרים נמלטו. בשנת 1967, לאחר כיבוש סיני, התאפשר לחלקם לשוב לישראל, והם התיישבו בנגב. ארגוני זכויות אדם משערים שכיום חיים ברחבי הנגב כמה מאות חסרי אזרחות מבני שבט אל עזאזמה; אין נתון רשמי בעניין או אפילו אומדן מוערך.

משרד הפנים מסרב לפקוד את בני השבט חסרי האזרחות, וכך לפתור באופן מאורגן את בעייתם, אך מוכן לקבל בקשות פרטניות. ההליך הפרטני הוא מורכב וכרוך בביורוקרטיה מסורבלת. משרד הפנים דורש כתנאי לבחינת הבקשה, שחסרי האזרחות מבני השבט ינהלו הליך משפטי להוכחת זהותם. כלומר, על חסרי האזרחות שאינם מחזיקים תיעוד מזהה לפנות לבית המשפט בצירוף ראיות להוכחת זהותם, ולקבל פסק דין נושא תמונה, שלפיו הם מי שהם טוענים שהם, וזאת כתנאי לבחינת בקשה להקנות להם בישראל מעמד כלשהו. זהו הליך יקר, שמצריך נגישות לבתי המשפט, שרבים מהבדואים אינם מסוגלים לנהל בכוחותיהם. אף על פי כן, בית המשפט העליון סירב להתערב במדיניות זו.[101]

אנשים שהיגרו לישראל ואיבדו את אזרחותם

אפשר למצוא בישראל אנשים שהיגרו אליה ורכשו בה מעמד, ואגב כך איבדו את אזרחותם הקודמת; לימים, איבדו אלה את מעמדם בישראל ונותרו ללא אזרחות. עוד אפשר למצוא אזרחים לשעבר של ברית המועצות או של יוגוסלביה, שהיגרו לישראל, לא רכשו מעמד באחת ממדינות חבר העמים לאחר קריסת ברית המועצות – ומשום כך הם מחוסרי אזרחות. יש גם מי שהגיעו לישראל כתיירים, או אף נכנסו אליה ללא היתר, ואין להם אזרחות של אף מדינה, או שאין מדינה שמוכנה לקבלם.

במשך שנים סירב משרד הפנים לטפל במחוסרי אזרחות. היו שנעצרו בגין שהייה שלא כדין והוחזקו במתקני כליאה, שמהם שוחררו לאחר חודשים ארוכים, כשהתברר שאי אפשר לגרשם; הם נותרו בישראל ללא כל מעמד.

בחודש ינואר 2007 ניתן פסק דין בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בעניינם של מחוסרי אזרחות שמשרד הפנים סירב לטפל בהם. בית המשפט פסק שעל משרד הפנים לעודד את מחוסרי האזרחות לפנות בבקשה להסדיר את עניינם קודם למעצרם, וזאת משום שאם ממילא אי אפשר לגרשם מישראל, מעצרם הוא מיותר וחסר תכלית. בית המשפט הורה למשרד הפנים לגבש נוהל לטיפול במחוסרי אזרחות, במסגרתו יוקנו להם רישיונות ישיבה זמניים, ויוגדר מהו שיתוף הפעולה הנדרש מהם על מנת לברר אם מדינות המוצא תקבלנה אותם.[102]

הנוהל שפרסם משרד הפנים מטיל על מחוסר האזרחות להמציא מסמכים, שפעמים רבות אין לו כל אפשרות להשיגם. בנוסף, הוא קובע מתווה ארוך וממושך עד לקבלת רישיון עבודה בלבד, ללא ביטוח בריאות וללא זכויות סוציאליות, ומורה כי הרשות תשקול מתן מעמד ארעי בישראל רק בחלוף עשור. למעשה, מחוסר האזרחות "כלוא" בנוהל לנצח, וככל שהוחלט לתת לו מעמד עליו לפנות בבקשה לחדשו מדי שנה בשנה. הנוהל מוחל במפורש רק על מי שנכנס לישראל, ובכך מדיר מתחולתו מחוסרי אזרחות ילידי ישראל, כמו התושבים הבדואים מחוסרי האזרחות. הוא אף מדיר מתחולתו את מי שנכנסו לישראל ללא היתר שלא דרך מעבר גבול מוסדר ("מסתנן", בלשון הנוהל).[103]

101 עע"ם 10667/05 סראחין נ' שר הפנים (נבו, 10.5.2006).

102 עת"ם (ת"א) 2887/05 אלקסייב נ' שר הפנים (נבו, 29.1.2007).

103 נוהל לטיפול במי שטוען כי הוא מחוסר אזרחות, נוהל מס' 10.1.0015 (תאריך עדכון: 16.4.2015), http://www.piba.gov.il/Regulations/10.1.0015.pdf

ילדים שלא רכשו מעמד בלידתם

לפי הנחיות משרד הפנים, כאשר שני הורים לילד שנולד בישראל הם אזרחים ישראלים או כאשר האם אזרחית ישראלית, הילד יירשם לאחר לידתו וירכוש אזרחות ישראלית. כאשר האב הוא אזרח ישראלי והאם אינה ישראלית, ומעמדה של האם אינו מוסדר בישראל, משרד הפנים מסרב להכיר בהודעת ההורות המשותפת של ההורים, ודורש הוכחה גנטית להורותו של האב. על פי החוק בישראל, בדיקה גנטית להוכחת הורות נערכת רק על פי צו של בית המשפט ועלותה היקרה מושתת על ההורים. משמעות הדבר היא שעל מנת שהילד יוכר וירכוש מעמד בישראל על ההורים לשאת בעלויות התדיינות משפטית ובעלות הבדיקה. בפועל, עד לסיום ההליך – ככל שההורים פונים לבית המשפט ומבקשים לקיימו – הילד נותר מחוסר אזרחות על כל המשתמע מכך. פסיקת בית המשפט, שהורתה למשרד הפנים לדרוש פסק דין לקביעת ההורות רק במקום בו אין ראיות אחרות, אינה מקוימת.[104]

בשנים האחרונות מקשה רשות האוכלוסין וההגירה גם על ילדים של אזרחים זרים לקבל תיעוד מסודר על לידתם. העדרו של תיעוד מסודר עלול להקשות על רישומו של הילד במדינות המוצא של הוריו, ולהותירו מחוסר אזרחות. הרשות מסרבת לרשום את שמות האבות באישור שהיא מנפיקה על לידה, וככל שההורים שוהים בישראל ללא מעמד היא מתנה את מתן האישור בחתימת ההורים על הצהרה, לפיה ידוע להם ששהייתם בלתי חוקית. עובדה זו גורמת לכך שיש ילדים שנותרים ללא תיעוד מסודר. בתגובה לעתירה לבג"ץ שהוגשה בעניין, הודיעה הרשות שתחדל לתת לילדים שהוריהם אינם אזרחים או תושבים תיעוד כלל, וכי יהיה עליהם להסתפק מעתה רק בהודעה על לידת הילד, שניתנת בבית החולים וממולאת בכתב יד על גבי טופס. העתירה בעניין עודנה מתנהלת.[105]

104 בג"ץ 10533/04 ויס נ' שר הפנים (נבו, 28.6.2011).

105 בג"ץ 1528/13 אטני נ' שר הפנים.

קורבנות סחר בבני אדם, עבדות ועבודות כפייה

על פי הערכות של ארגוני זכויות אדם, בישראל נמצאים כיום בין כמה מאות לכמה אלפים של קורבנות סחר בבני אדם, עבדות ועבודות כפייה. בשנת 2006 נחקק חוק מקיף האוסר על הסחר בבני אדם על צורותיו השונות.[106] ישראל אף חתומה על פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם ועל מסמכים בינלאומיים אחרים הנוגעים למיגור עבירות סחר ועבדות.[107]

תחילת התופעה בקורבנות של סחר בנשים למטרות זנות, שנסחרו ארצה בעיקר ממזרח אירופה. תופעה זו מוגרה כמעט לחלוטין על ידי הרשויות, ואולם בשנתיים האחרונות יש סימנים לשובה. מאז בוטלה הדרישה מאזרחי מולדובה ואוקראינה לקבל אשרות כניסה לישראל מבעוד מועד, כניסתן של נשים קורבנות סחר למטרות זנות דרך מעברי גבול מוסדרים הפכה לקלה יותר. התפיסה של הרשויות, לפיה הסחר בנשים מוגר, מביאה לאוזלת יד בכל הנוגע למעקב אחר התחדשות התופעה.

החזקה בתנאי עבדות, המשיקה לעבירת הסחר בבני אדם, נפוצה בעיקר במקרים שבהם הסדרי ההעסקה שייסדה רשות האוכלוסין וההגירה, המבוססים על מגורים בבית המעסיק או במשק ועל התניית תוקף רישיונות הישיבה בעבודה אצל מעסיקים ספציפיים, אינם מגנים מספיק על העובדים ומאפשרים ניצול שלהם עד החזקתם בתנאי עבדות. במקרים רבים אותרו קורבנות עבדות בקרב מהגרי עבודה בתחום החקלאות או הסיעוד. בהמשך אותרו מקרים הנוגעים להחזקה בתנאי עבדות של דייגים, ששוכנו בספינות,[108] ולאחרונה אף של מהגרים חירשים שהועבדו בקיבוץ נדבות.

כמו כן, מאז שנת 2009 הגיעו לישראל דרך הגבול עם מצרים מבקשי ומבקשות מקלט מאפריקה, אשר נחטפו, נסחרו ועונו, בין היתר למטרות כופר.

חרף חלוף השנים מאז החלה ישראל לטפל בקורבנות סחר ועבדות, ואף על פי שרשות האוכלוסין וההגירה באה במגע עם חלק ניכר מן הקורבנות, היא עודה כושלת באיתור קורבנות ובטיפול בהם, וכן בזיהוי תופעות חדשות או חוזרות של סחר בבני אדם. כפי שהראינו בחלקים אחרים בדו"ח זה, מנגנוני ההעסקה שייסדה הרשות אינם בנויים כדי להגן על מהגרים, ופעמים רבות אינם מאפשרים נגישות לגורמים מסייעים. יותר מכך, במקרים רבים פועלים פקידי רשות האוכלוסין וההגירה כדי למהר ולגרש את המהגרים תחת לבחון את עניינם. כך, למשל, גורשו במהלך השנה האחרונה נשים ממזרח אירופה על ידי רשות ההגירה, על אף שנעצרו במועדון חשפנות, מבלי שמשרד המשפטים ומשטרת ישראל יודעו על עניינן. מניעת כניסתם של ארגוני

---

106 חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006.

107 פרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות (כ"א 1529, עמ' 1) (נפתח לחתימה ב-2000).

108 ראו המוקד לפליטים ולמהגרים, "עבדות בלב ים: עבדות בענף הדיג בישראל" (16.7.2014): http://hotline.org.il/publication/slaveryatseaheb

זכויות אדם מאז שנת 2008 לבתי הכלא ולמתקני המעצר שבהם מוחזקים מהגרים, מקשה מאוד על איתור קורבנות נוספים.

קורבנות סחר זכאים לרישיון ישיבה ועבודה לשנה לצורך שיקום. בעקבות מאבק נאותה הרשות להכיר גם במבקשי מקלט כקורבנות ולתת לחלקם רישיונות, ואולם היא לא התאימה את הרישיונות למצבם. מבקשי המקלט אינם עוזבים את ישראל בתום שנת השיקום, וכך קורה שהם מוצאים עצמם שוב בקהילה ללא רישיון עבודה וללא זכאות לסיוע.

מעצר והחזקה ב"מתקן שהייה"

מבוא

מזה שנים עושה רשות האוכלוסין וההגירה שימוש בכלי המעצר כאמצעי מרכזי לטיפול בלא-אזרחים השוהים בישראל - מהגרי עבודה, מבקשי מקלט, מי שזכאים ל"הגנה זמנית" ומי שהגיעו לישראל באשרה ורישיון שפקעו. להבדיל מן המעצר הפלילי, שהוא מעצר מכוח צו שיפוטי, מעצר של מי שמוגדרים כ"שוהים שלא כדין" או כ"מסתננים" נעשה מכוח צו של רשות מינהלית, ללא הערובות הפרוצדוראליות שמבטיח מעצר מכוח צו שיפוטי. התפיסה המנחה את רשות האוכלוסין וההגירה היא כי מעצר הוא הכלל ושחרור הוא החריג. מטעם זה, בניגוד לנהוג במדינות אחרות, בישראל אין מערך שתפקידו ליצור ולהציע חלופות למעצר - לא למבוגרים ולא למשפחות על ילדיהן.[109]

אף על פי שמעצר מכוח חקיקת הגירה אמור לשמש למטרה אחת בלבד - מימוש הגירוש כאשר קיים הליך הרחקה אפקטיבי המתקיים בתוך פרק זמן קצר - בשנים האחרונות נעשה שימוש הולך ומתרחב בהליך המעצר כדי לממש מטרות נוספות, דוגמת הרתעה, "מניעת השתקעות", כפיית "הסכמה" לגירוש למדינה שלישית, ענישה ועוד.

מעצר "שוהים שלא כדין" נעשה מכוח שני הסדרים נורמטיביים - חוק הכניסה לישראל, שהוראות המעצר שבו חלות על כל אדם השוהה בישראל ללא רישיון, והחוק למניעת הסתננות, החל על מי שמוגדר כ"מסתנן" - מי שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול. בפרק זה נעמוד על עיקרי הכשלים בפרקטיקות המעצר מכוח חוקים אלה.

---

109 ראו המוקד לפליטים ולמהגרים, פרויקט "ילדים ישראלים" באגודה לזכויות האזרח בישראל ורופאים לזכויות אדם, ילד אסור: חלופות למעצר של ילדי מהגרים בישראל (ינואר 2014), http://tinyurl.com/p7o4vn7.

מעצר מכוח צו מינהלי של ממונה ביקורת הגבולות

כאמור, מעצר מכוח חוק הכניסה לישראל ומכוח החוק למניעת הסתננות הוא מעצר מכוח צו מינהלי, שניתן על ידי פקיד משרד הפנים המכונה ממונה ביקורת הגבולות. אדם שנעצר לפי חוק הכניסה לישראל אמור להיות מובא בפני ממונה ביקורת הגבולות בתוך 24 שעות ממועד מעצרו, בעוד שמי שנעצר לפי החוק למניעת הסתננות מובא בפניו בתוך חמישה ימים. ממונה ביקורת הגבולות אמור לקיים שימוע, להפעיל את שיקול דעתו ולבחון אם מתקיימת אחת מעילות השחרור הקבועות בחוקים אלה.

אלא שבפועל, הליך הוצאת צו המעצר המינהלי הוא הליך כמעט אוטומטי. השאלה היחידה הנבחנת במסגרת השימועים היא אם האדם שוהה שלא כדין בישראל (או אם נכנס אליה שלא כדין, במקרים שבהם מדובר בשימועים לפי החוק למניעת הסתננות). השימועים נערכים פעמים רבות ללא תרגום, ונערכים כמעט תמיד ללא ייצוג.

באופן תיאורטי, מי שמובא בפני ממונה ביקורת הגבולות לשימוע, זכאי להיות מיוצג על ידי עורך דין או על ידי מי שאינו עורך דין.[110] בפועל ייצוג כזה אינו מתאפשר ברוב המקרים. רוב מי שנעצרים אינם מיוצגים ברגע המעצר, אולם גם במקרים שבהם הם מיוצגים, רשות האוכלוסין וההגירה מסרבת להמתין, ולו פרק זמן קצר, להגעתו של עורך הדין למקום שבו מתקיים השימוע.

כאמור, אף על פי ששני החוקים קובעים עילות לשחרור ממשמורת, השאלה היחידה שבוחן בפועל ממונה ביקורת הגבולות היא אם בידי האדם רישיון ישיבה תקף. לא פעם נמסר לעצורים, שניסו להציג נימוקים לשחרורם, כי אין טעם להעלות טענות אלה בפני ממונה ביקורת הגבולות, וכי כאשר יובאו, בתוך מספר ימים, בפני בית הדין לביקורת משמורת (ראו בהמשך) יוכלו לנסות לשכנעו כי אחת מעילות השחרור מתקיימת.

בתי הדין לביקורת משמורת

בהתאם לחוק הכניסה לישראל, אדם שהוצא נגדו צו משמורת יובא בתוך ארבעה ימים בפני גוף מעין-שיפוטי, המכונה בית הדין לביקורת משמורת על שוהים שלא כדין. בדומה, מי שנעצר לפי החוק למניעת הסתננות, יובא בתוך 10 ימים בפני בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים. בפני בתי הדין רשאים עצורים להיות מיוצגים על ידי עורכי דין או, ללא תמורה, על ידי מי שאינם עורכי דין.

לאורך השנים התנהלו בתי הדין ללא כל סממן, חיצוני או מהותי, של גוף מעין-שיפוטי, ושלא לפי כללים בסיסיים הנדרשים מגוף שתפקידו להכריע בשאלות הנוגעות לזכות האדם הבסיסית לחירות אישית. בעבר התקיימו הדיונים בפני בתי הדין ללא תרגום, לא נמסרו הודעות לעורכי דינם של עצורים, טענות משרד הפנים בפני בית הדין הובאו בכתב מבלי שנמסרו לעצורים ומבלי שהתאפשר להם להגיב, החלטות לא פורסמו, עצורים לא הובאו בפני בתי הדין במועד הקבוע בחוק ועוד. לאורך השנים תוקנו, גם אם בקצב איטי, רבים מן הפגמים שהתקיימו בעבר. ואולם גם כיום ההליכים בפני בתי הדין אינם נקיים מבעיות.

בשנת 2014 פרסם המוקד לפליטים ולמהגרים דו"ח מפורט אודות הכשלים בהתנהלות בתי הדין לביקורת משמורת.[111] במסגרת זו נעמוד רק על תמצית הכשלים בהתנהלות בתי הדין.

אף על פי שבית הדין לביקורת משמורת עוסק בנושא המצוי בליבת זכויות היסוד של כל אדם,

110 בעבר סירב משרד הפנים לאפשר ייצוג משפטי בהליכים בפני הממונה. רק בעקבות עתירה לבג"ץ הודיע משרד הפנים כי יאפשר ייצוג בשימועים. בג"ץ 1912/06 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' משרד הפנים (אתר הרשות השופטת, 11.8.2008).

111 המוקד לפליטים ולמהגרים, בתי הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ושל "מסתננים" (ינואר 2014), http://tinyurl.com/p2j3syb.

הוא אינו מצויד בכל סמכויות העזר, שבהן מצוידים בתי המשפט העוסקים בענייני מעצר. לפיכך, במקרים רבים הוא עומד חסר אונים מול גורמי משרד הפנים. משרד הפנים מפעיל לחצים על בית הדין שלא לשחרר אנשים מסוימים, מתעלם פעמים רבות מהחלטות בתי הדין, ואינו מגיש את עמדתו לבתי הדין במועד שבו הוא נדרש לעשות כן. בית הדין, מצדו, אינו מגיב באמצעות הכלי היחיד העומד לרשותו – שחרור מי שמשרד הפנים אינו מקיים בעניינו את חובותיו – אלא מאפשר למשרד הפנים לגרור את רגליו ולהפר את הוראותיו. התנהלות זו מתמרצת את משרד הפנים להמשיך ולנהוג באופן זה.

נוסף על כך, בית הדין נעדר סמכות להורות לגופי ממשלה לבצע פעולות שונות הדרושות לו לקבלת החלטה בעניין שחרור ממשמורת. הוא נעדר סמכות, למשל, להורות למשטרה לחקור חשד לסחר בבני אדם – ונעדר סמכות להורות למשרד הפנים להשלים בחינה של בקשת מקלט של אדם המוחזק במעצר פרק זמן ממושך. כל שנותר לבית הדין הוא לבקש – לעתים כמעט להתחנן – מהרשויות השונות לסייע לו באמצעות ביצוע פעולות מסוימות. כאשר רשויות אלה אינן שועות לבקשותיו, כל שנותר לו לעשות הוא לאשר את צווי המשמורת של מי שייתכן שיש עילה לשחרורם.

חרף השיפורים שחלו בתשתית הארגונית של בתי הדין, הם עדיין אינם מתפקדים כערכאה מעין-שיפוטית. "אולמות" בית הדין הם קרוואנים הנמצאים בתוך מתקני הכליאה, והם למעשה לא יותר ממשרדים שבהם מוצבים שולחן וכיסא פלסטיק, המשמש את העצור. לדייני בית הדין אין שירותי הקלדה, והם נאלצים בו בזמן לשמוע את טענות העצורים או באי כוחם ולהקליד את דבריהם. מעבר לכך, בעוד שבערכאות שיפוטיות ומעין-שיפוטיות מתנהלים ההליכים באופן שקוף, בין בדיונים בעל-פה בנוכחות הצדדים ובין בטיעונים בכתב המומצאים לצד השני, לא אלה הם פני הדברים בבתי הדין. חלק גדול ממגעי בית הדין עם הרשויות, המשמשות כצד בדיונים בפניהם, ובעיקר שירות בתי הסוהר ומשרד הפנים, מתנהלים בעל-פה, בקשר ישיר או בקשר טלפוני, אינם מתועדים ואינם חשופים לביקורת הצד השני להליך – העצור עצמו.[112]

נוסף על האמור, רשות האוכלוסין וההגירה נוטלת לעצמה את החירות שלא לקיים החלטות או לעכב את ביצוען של החלטות בתי הדין ללא סמכות. לא פעם, במקרים שבהם בית הדין החליט על שחרור אדם ממשמורת, רשות האוכלוסין וההגירה, בעודה מתלבטת אם לערער על החלטת בית הדין לבית המשפט המחוזי, הוסיפה והחזיקה במעצר שלא כדין את מי שאמורים היו להשתחרר. לשיטת הרשות, כאשר היא שוקלת או מתכננת להגיש ערעור על החלטת שחרור, היא רשאית להוסיף ולהחזיק אדם במשמורת, גם אם אין בידה כל החלטה או צו המעכבים את השחרור.

מעצר לפרקי זמן ממושכים ושלא לצורך גירוש

בהתאם להלכה הפסוקה בישראל ובהתאם לדין הבינלאומי, תכליתו של מעצר מכוח חקיקת ההגירה היא ביצוע גירוש כאשר ניתן לבצעו.[113] אף על פי כן, בשנים האחרונות, רשות האוכלוסין וההגירה עושה שימוש בכלי המעצר לפרקי זמן ממושכים, גם כאשר הגירוש אינו נראה באופק.

אחת מעילות השחרור הקבועות בחוק הכניסה לישראל, היא חלוף פרק זמן העולה על 60 ימים מאז מועד תחילת המעצר. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, אף על פי שאין מדובר בסמכות חובה, ככלל, בחלוף 60 ימים ממועד המעצר, יש לשחרר את העצור אם לא מתקיים אף לא אחד משני הסייגים בחוק (הסייג הראשון עניינו בעצור שגירושו נמנע או מתעכב בשל חוסר שיתוף פעולה מצדו, והשני עניינו במי ששחרורו עלול לסכן את ביטחון המדינה, שלום הציבור או בריאות הציבור). החזקה

112 בית המשפט המחוזי עמד לפני מספר שנים על האופן הפסול, שבו בתי הדין מקבלים "הודעות" או "פתקים" עם עמדת משרד הפנים, שאליהם העצור אינו נחשף. ראו עמ"נ (מרכז) 25582-05-10 בומה נ' משרד הפנים (נבו, 27.5.2010).

113 ראו בג"ץ 4702/94 אל טאיי ואח' נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 843, 851 (1996); ע"א 9656/08 מדינת ישראל נ' סעידי (נבו, 15.12.2011).

במעצר לפרק זמן העולה על 60 ימים, מותרת רק אם קיים "אינטרס ציבורי בעל משקל של ממש" שהנטל להוכיח את קיומו מוטל על המדינה, וגם אז רק לפרק זמן שאינו עולה על הסביר.[114]

למרות קיומו של הכלל האמור, לא פעם מוחזקים "שוהים שלא כדין" במעצר פרק זמן ממושך ביותר. לעתים מדובר במי שממתינים להכרעה בבקשתם למעמד בישראל. פעמים אחרות מדובר במי שלא ניתן לגרשם בשל העדר מסמכי נסיעה או העדר יחסים דיפלומטיים בין ישראל לבין מדינות מוצאם. החזקתם של אלה במעצר מנוגדת הן להוראות חוק הכניסה לישראל והן לעיקרון האמור, לפיו תכליתה היחידה של ההחזקה במעצר היא מימושו של הגירוש.

בשנים האחרונות נעשה שימוש גם בחוק למניעת הסתננות לצורך מעצר למטרות החורגות מעצם מימושו של הגירוש מישראל. בשנת 2012 נחקק תיקון מס' 3 לחוק למניעת הסתננות, שאפשר מעצר של "מסתננים" לפרק זמן של שלוש שנים, אף אם לא מתנהל בעניינם הליך גירוש אפקטיבי. השימוש בחוק נעשה בעיקר ביחס למי שחלה עליהם מדיניות "ההגנה הזמנית" או "האי הרחקה", כלומר אזרחי אריתריאה וסודאן שאינם מגורשים מישראל (ראו למעלה). במסגרת הליכי החקיקה הוצהר במפורש כי תכלית המעצר הממושך היא הרתעה של "מסתננים" פוטנציאליים באמצעות כליאה של מי שידוע שאי אפשר לגרשם. מכוח חקיקה זו הוחזקו במעצר, ללא אופק ריאלי לשחרור, למעלה מאלף אנשים, בהם קורבנות עינויים, קורבנות סחר בבני אדם ונשים עם ילדיהן.

בחודש ספטמבר 2013 פסל בית המשפט העליון את הוראת החוק שאפשרה מעצר לפרק זמן של שלוש שנים. בית המשפט חזר, בין השאר, על העיקרון, לפיו תכליתו של מעצר הנלווה לצו גירוש היא מימושו של הגירוש, וכי בהעדר הליך הרחקה אפקטיבי אין להחזיק שוהים שלא כדין במעצר.[115]

במסגרת תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות, שנחקק בחודש דצמבר 2013 בעקבות ביטול הוראות המעצר שנקבעו בתיקון מס' 3, הועמדה תקופת המעצר על פרק זמן של שנה (תיקון מס' 4 אף הוסיף לראשונה את האפשרות להחזיק "מסתננים" ב"מתקן שהייה", אליה נתייחס בהמשך). גם הוראה זו נפסלה על ידי בית המשפט העליון בחודש ספטמבר 2014, שוב מן הטעם שהחזקה במעצר הנלווית לצו גירוש אינה יכולה לשמש אלא ככלי למימוש אפקטיבי של הגירוש.[116]

משרד הפנים והכנסת לא אמרו נואש ותיקנו את החוק למניעת הסתננות בפעם השלישית בחודש דצמבר 2014. הפעם הועמדה תקופת המעצר על פרק זמן של שלושה חודשים. בית המשפט העליון אישר הפעם את חוקתיותה של הוראה זו, אולם קבע כי יש לפרש את החוק כך שאם מסתבר לאחר פרק זמן קצר משלושה חודשים כי לא ניתן לקיים הליכי גירוש אפקטיביים, יש לשחרר את העצור עוד בטרם חלפה תקופה זו.[117]

אף על פי שכיום פרקי הזמן שאחריהם קמה עילת שחרור ממעצר עומדים על 60 ימים בחוק הכניסה לישראל ועל שלושה חודשים בחוק למניעת הסתננות, משרד הפנים הכריז זה לא מכבר על מדיניות, שמשמעה החזקתם של מי שחלה עליהם מדיניות "ההגנה הזמנית" או "האי הרחקה" לפרקי זמן ממושכים ובלתי מוגבלים מכוח חוקים אלה, בטענה כי אלה אינם משתפים פעולה עם גירושם.

ברקע הדברים עומדות הסכמות, ככל הנראה בעל-פה, שלפי טענת המדינה הגיעה אליהן עם אוגנדה ורואנדה. רשות האוכלוסין וההגירה החלה להציע לאנשים המוחזקים במתקן "חולות" (ראו בהמשך אודות המתקן) לצאת לאחת משתי מדינות אלה, כשהיא מבהירה שסירוב לצאת למדינות אלה ייחשב ל"חוסר שיתוף פעולה" עם הליך ההרחקה, ולכן ניתן יהיה להחזיקם במעצר בלתי מוגבל בזמן מכוח חוק הכניסה לישראל. רשות האוכלוסין וההגירה מסרבת לחשוף את ההסכמות, שאליהן

114 בר"ם 173/03 מדינת ישראל – משרד הפנים נ' סלאמה (נבו, 9.5.2005); בר"ם 7267/09 עבדולאי נ' משרד הפנים (נבו, 21.12.2009).

115 עניין אדם, ה"ש 92 לעיל.

116 עניין איתן, ה"ש 88 לעיל.

117 עניין דסטה, ה"ש 79 לעיל.

הגיעה לכאורה עם אוגנדה ורואנדה, ולמעשה אף מסרבת להודות, שלא במסגרת דיונים במעמד צד אחד בבתי המשפט, כי מדובר בשתי מדינות אלה.[118]

יש לציין, כי מעדויותיהם של אנשים שנתנו הסכמתם להישלח לאוגנדה או רואנדה, עולה כי ההסכמות עם המדינות, ככל שאלה קיימות, אין בהן כדי להבטיח את זכויות האדם הבסיסיות של מי שנשלחים לשם. בשתי המדינות לא מתאפשר למי שהגיעו אליהן מישראל לקבל מעמד המאפשר שהייה חוקית במדינה והמאפשר להתקיים שם. מי שמגיעים לרואנדה מוברחים זמן קצר לאחר הגיעם למדינה לאוגנדה. חלק ממי שנשלחו למדינות אלה מצאו עצמם במעצר בגין שהייה שלא כדין. רבים מהם נאלצו להמשיך במסע נדודיהם ולעבור למדינות כמו אתיופיה או לוב, ולחלקם, בהעדר אפשרות לחזור בבטחה למדינות מוצאם, לא נותר אלא לנסות להמשיך במסע למדינות אירופה בדרך הים, על כל הסיכונים הכרוכים בכך. עתירה שהוגשה נגד כליאתם של מי שאינם נותנים את הסכמתם להישלח לרואנדה או אוגנדה נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי בבאר שבע,[119] ובמועד הבאתו של דו"ח זה לדפוס תלוי ועומד ערעור לבית המשפט העליון על פסק דין זה.[120]

תנאי מעצר

במדינות מערביות רבות מקובל שהמתקנים, שבהם מוחזקים "שוהים שלא כדין" הממתינים לגירושם או לסיום הליכי הזיהוי בעניינם, שונים מהותית מבתי מעצר ומבתי סוהר שנועדו להחזקתם של מי שחשודים או מי שהורשעו בעבירות פליליות. זאת מתוך תפיסה שאין מדובר באוכלוסייה עבריינית. בישראל לא אלה פני הדברים.

בשני העשורים האחרונים הוחזקו עצורים מכוח חוק הכניסה לישראל והחוק למניעת הסתננות במתקנים שהתנאים בהם אינם שונים מהותית מבתי סוהר, ולעתים אף הוחזקו בבתי סוהר של ממש. למעט שלושה מתקנים (מתקן "יהלו"ם" שבנמל התעופה בן גוריון, שבו מוחזקים מסורבי כניסה לישראל ובו הוחזקו גם אמהות עם ילדיהן בטרם גירושם מישראל, שנוהל על ידי רשות האוכלוסין; מתקן "צוחר" בנגב, שבו הוחזקו בעבר גברים, נשים וקטינים לא מלווים, שנוהל על ידי משטרת ההגירה, שאינה קיימת עוד; ומתקן מיכ"ל, שבו הוחזקו בעבר נשים וקטינים לא מלווים, שנוהל גם הוא על ידי משטרת ההגירה), כל מתקני הכליאה שבהם הוחזקו "שוהים שלא כדין" לאורך השנים, נוהלו ומנוהלים על ידי שירות בתי הסוהר וחלים עליהם פקודות בתי הסוהר.

בסוף שנות ה–90 של המאה הקודמת ובשנים הראשונות למאה הנוכחית הוחזקו נשים הממתינות לגירושן בכלא נווה תרצה וגברים בכלא מעשיהו. בהמשך הועברו גם הנשים לכלא מעשיהו, וכיום מוחזקים גברים ונשים בכלא גבעון שברמלה. התנאים הם, כאמור, תנאים של בית סוהר. העצורים בכלא גבעון מוחזקים בתאים נעולים בלילה וחלק משעות היום, וגם בשעות שבהן תאיהם אינם נעולים הם אינם מורשים, ככלל, לצאת מהאגפים שבהם הם מוחזקים.

נוסף על ההחזקה בבתי סוהר אלה, הוחזקו בשנים 2005–2007 מבקשי מקלט מסודאן ומאריתריאה בכלא קציעות שבנגב. כלא קציעות הוא בית סוהר שבו, באותה עת, רוב העצורים היו פלסטינים שהוגדרו כעצורים או אסירים ביטחוניים. האבטחה בכלא זה הייתה כבדה. הלינה בכלא קציעות הייתה באוהלים, תוך חשיפה לפגעי מזג האוויר הקשים שבאזור, בחורף ובקיץ כאחד. כל אגף בקציעות הוקף בחומות בטון ותיל.

118 על תוכנן של ההסכמות עם אוגנדה ורואנדה חלה תעודת חיסיון, שנחתמה על ידי ראש הממשלה בנימוק לפיו חשיפתן תפגע ביחסי החוץ של מדינת ישראל. עתירה לגילוי ראיה שהוגשה בעניין זה נדחתה על ידי בית המשפט העליון. בש"מ 5164/15 צגטה נ' מדינת ישראל (נבו, 8.9.2015).

119 עת"מ (ב"ש) 5126-07-15 צגטה נ' משרד הפנים (נבו, 8.11.2015).

120 עע"מ 8101/15 צגטה נ' שר הפנים.

בשנת 2007 הוקם מתקן הכליאה "סהרונים", המשמש לכליאה עד היום. מתקן "סהרונים" יוחד לאוכלוסיית ה"מסתננים", אולם גם הוא בעל מאפיינים של בית סוהר – והוא מנוהל על ידי שירות בתי הסוהר בהתאם לפקודות השירות. משנת 2007 ועד שנת 2013, אז נפסלו חלק מהוראות תיקון מס' 3 לחוק למניעת הסתננות, הוחזק במתקן מספר משתנה של נשים וילדים. בתחילה הוחזקו הילדים והנשים במבנים יבילים ממוזגים, אולם בתוך זמן קצר הועברו המבנים היבילים לשימוש סגל שירות בתי הסוהר, והנשים והילדים הועברו לאגפי אוהלים, החשופים לתנאי הקור והחום הקשים השוררים באזור. בהמשך, בשנת 2013, הועברו הנשים והילדים לאגפים חדשים שנבנו במתקן; ההעברה לאגפים אלה פתרה במידת-מה את החשיפה לפגעי מזג האוויר, אך משמעה היה חיים בשטח סגור הדומה יותר לבית סוהר.

לאחר הקמת רשות האוכלוסין וההגירה, קיבלה לידיה הרשות ממשטרת ישראל את ניהול מתקן "יהלו"ם" (יחידת הטסה, ליווי ומשמורת) בנמל התעופה בן-גוריון, המכונה גם "מתקן המסורבים". המתקן אמור לשמש להחזקה קצרה של מי שכניסתם לישראל סורבה, או של מי שעומדים בפני גירוש בזמן הקרוב. ואולם, מאז חודש מרץ 2011, מוחזקים בו הורים עם ילדיהם לפני גירושם מישראל. בפועל, לא פעם מוחזקים במקום הורים וילדים לתקופות ממושכות, לעתים חודשים, בתנאים שנמתחה עליהם ביקורת.[121]

החזקה ב"מתקן שהייה פתוח"

כאמור, לאחר ההכרזה על אי-חוקתיותה של האפשרות להחזיק "מסתננים" במעצר לפרק זמן של שלוש שנים, נחקק תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות, שהסמיך לראשונה את הרשויות להכריז על מתקן כ"מתקן שהייה" ולהחזיק בו את מי שיש קושי לגרשו. בחודש דצמבר 2013, מיד לאחר חקיקת תיקון מס' 4, נפתח מתקן "חולות" והועברו אליו רוב אזרחי סודאן וארית‍ריאה שהוחזקו עד לאותה עת בכלא "סהרונים". בנוסף, החלה רשות האוכלוסין לזמן אל מתקן "חולות" מבקשי מקלט שחיו במשך שנים בישראל, לעקור אותם מחייהם ולשלחם אל המתקן.

גם ההסדרים ביחס למתקן "חולות" ידעו כמה גלגולים. בשלב הראשון, מי שזומנו למתקן הוחזקו בו ללא הגבלת זמן. בהתאם לחוק, כנוסחו אז, נאסר על המוחזקים במתקן לצאת ממנו בין השעות 10 בערב ל-6 בבוקר, ובשאר הזמן הותר להם, לכאורה, לצאת מן המתקן, אך בו-בזמן הם נדרשו לנכוח בשלוש התייצבויות בכל יום. ההסדר שנקבע בתיקון מס' 4 נפסל על ידי בית המשפט העליון,[122] ותחתיו נחקק בחודש דצמבר 2014 הסדר חדש, לפיו התאפשרה ההחזקה במתקן לפרק זמן של עד 20 חודשים וחובת ההתייצבות במהלך שעות היום צומצמה לכדי התייצבות אחת. הסדר זה אף הוא נפסל על ידי בית המשפט העליון בחודש אוגוסט 2015 בשל אורכה של תקופת השהייה המותרת במתקן. בית המשפט השעה את בטלותה של הוראת חוק זה לתקופה של חצי שנה, וקבע כי במהלך תקופה זו תעמוד התקופה המקסימלית להחזקה במתקן על שנה אחת.[123]

מטרתה המוצהרת של ההחזקה במתקן "חולות" היא "מניעת השתקעות" של "מסתננים" בישראל. המוחזקים במתקן הם אזרחי סודאן וארית‍ריאה, שתי מדינות שאליהן ישראל אינה מגרשת כיום אנשים, כך שההחזקה במתקן אין בה כדי למנוע "השתקעות" במובן של הישארות בישראל, אלא לכל היותר יש בה כדי להרחיק את אוכלוסיית מבקשי המקלט מהחברה הישראלית, להבחין אותה מבני ובנות החברה הישראלית ולבודד אותה.

121 פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיום 27.2.2012; פרוטוקול ישיבת הוועדה לזכויות הילד של הכנסת מיום 21.5.2013; מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, לשנת הכספים 2012, עמ' 1908-1910, http://tinyurl.com/p249oeb.

122 עניין איתן, ה"ש 94 לעיל.

123 עניין דסטה, ה"ש 79 לעיל.

תכליתו האמיתית של המתקן, נוסף על בידוד מבקשי המקלט מן החברה הישראלית, היא הפעלת לחץ עליהם לעזוב את המדינה "מרצון" באמצעות שבירת רוחם. הדברים באו לידי ביטוי במסגרת דבריהם של שרי הפנים במועד חקיקת שני התיקונים האחרונים לחוק למניעת הסתננות ודבריהם של פקידים ופוליטיקאים שהיו מעורבים בהליכי החקיקה. פסק הדין האחרון בעניין החוק למניעת הסתננות מצטט, אמנם, את דברי נציגת המדינה בדיון, שבמענה לשאלה אם היא מוכנה להתחייב שלא ייעשו פעולות לשבירת רוחם של המוחזקים במתקן, השיבה "בוודאי, בוודאי ובוודאי". ואולם בפועל, עצם ההחזקה במתקן יש בה כדי לשבור את רוחו של כל אדם. בנוסף, על המוחזקים במתקן "חולות" מופעל לחץ כבד "להסכים" לעזוב את המדינה בכל מגע עם הרשויות במתקן – כאשר הם פונים ומבקשים "חופשות" מן המתקן, כאשר הם מבקשים להגיש בקשה להכרה בהם כפליטים וכן הלאה.

במתקן, כל היבט של חיי המוחזקים ממושטר. הם חשופים כל העת לסמכויות חיפוש של שירות בתי הסוהר. הם אינם רשאים לקבל אורחים בתוך המתקן. הם נעולים שמונה שעות ביממה באגפים, שבהם הם מתגוררים. הם אינם רשאים להכניס מזון למתקן, ואף כפופים לאיסורים שונים ומשונים ביחס לציוד שהם רשאים להכניס למתקן.

המוחזקים ב"חולות" אינם רשאים לעבוד, והם מקבלים "דמי כיס" זעומים המקשים על התרחקות מן המתקן לנוכח עלויות הנסיעה בתחבורה ציבורית. במסגרת ההחזקה במתקן הם עוברים תהליך של אינפנטיליזציה – מאנשים בוגרים ועצמאיים שחיו בכבוד מחוץ למתקן, הם הופכים למי שמתייחסים אליהם כאל ילדים שיש להם שעת עוצר וחובת ציות, שפרטיותם נשללת, שאינם יכולים לשלוט בסדר יומם ובקשרים החברתיים שהם מקיימים, ושהפעילות החברתית והתרבותית שבה הם יכולים להשתתף מסתכמת ב"חוגים" שמארגנים מפעילי המתקן.

המוחזקים ב"חולות" או מי שזומנו ל"חולות" – ולא התייצבו, נתונים למשטר של כליאה מינהלית ענישתית. החוק למניעת הסתננות מאפשר להעביר למעצר את מי שמוחזקים במתקן "חולות" לפרקי זמן של 15 עד 120 ימים בגין "עבירות" שונות. הפרת כללי המשמעת במתקן, איחור או אי התייצבות לחתימה היומית, גרימת נזק לרכוש או לגוף, עבודה, עזיבת המתקן מעבר לשעות המותרות או אי התייצבות במתקן, עשויים כולם להביא להעברה למעצר לפרקי זמן שונים בהחלטה מינהלית של פקיד. באשר למי שאינם מוחזקים במתקן – אי חידוש רישיון הישיבה או מי שהוטלו מגבלות גיאוגרפיות על שהייתו בישראל והפר אותן, יביאו גם הן להעברה למעצר.

ראיונות להתייצבות במתקן "חולות"

החוק למניעת הסתננות מחריג קבוצות מסוימות מן החובה להתייצב במתקן "חולות" – קטינים, נשים, מי שגילם עולה על 60 שנים, הורים לקטינים הסמוכים על שולחנם, מי שהשהייה במתקן עלולה לגרום להם לנזק בריאותי שאין דרך אחרת למונעו וקורבנות סחר בבני אדם, עבדות ועבודת כפייה. בנוסף, משרד הפנים פוטר מהתייצבות את מי שיש להם בני זוג בישראל.

לצורך בירור "כשירותם" של אנשים להתייצב במתקן "חולות" מקיימת רשות האוכלוסין וההגירה ראיונות עם מבקשי מקלט, המקבלים אופי חודרני במקרים שבהם טוען אדם כי הוא מצוי במערכת יחסים זוגית. בני זוג נחקרים על אודות זוגיותם, וזאת בגסות ובאופן משפיל ופוגעני. כך, למשל, מבקשי מקלט העידו כי נשאלו שאלות על האופן שבו הם מקיימים יחסי מין, על צבע התחתונים שבת הזוג לובשת ועל פרטים אינטימיים נוספים.[124]

124 ה"ש 99, לעיל.

התייצבות תקופתית של משוחררים ממעצר

מי שמשוחררים ממעצר נדרשים, לרוב, להתייצב מעת לעת במשרדי רשות האוכלוסין וההגירה כתנאי לשחרורם. בעבר נדרשו המשוחררים להתייצב במשרדי הרשות בחולון, אלא שהחל מחודש מאי 2014 השתנה מקום ההתייצבות והועתק לאזור התפעולי בנתב"ג.

כדי להגיע אל משרדי רשות האוכלוסין, מי שמגיעים לנתב"ג בתחבורה ציבורית נאלצים להמשיך וללכת במשך 20 דקות לאורך הכביש הראשי. ההליכה הממושכת נדרשת בכל תנאי מזג האוויר – בגשם שוטף או בחום הקופח. עלות ההגעה למקום בתחבורה ציבורית היא ניכרת, בעיקר לנוכח העובדה שעל חלק מן המתייצבים לא חל הסדר האי אכיפה, שאליו התייחסנו למעלה, והם אינם יכולים לעבוד. גם מי שיכולים לעבוד, נאלצים להפסיד יום עבודה מלא בכל פעם שבה הם נדרשים להתייצב.

מי שמתייצבים במקום נאלצים להמתין במשך שעות ארוכות במתקן, לעתים כשהם מלווים בילדיהם. במשך חודשים ארוכים ההמתנה במקום הייתה בחוץ, ללא שירותים וללא מתקן לשתייה. רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ הותקנו שירותים ומתקן שתייה. במסגרת הדיון בעתירה לבג"ץ בעניין דרישת ההתייצבות במתקן זה, שעודנה תלויה ועומדת, הביעו שופטי בית המשפט העליון "אי נחת מהמצב הקיים", והורו למשרד הפנים לעדכן בדבר מציאת פתרונות מעשיים לבעיות שמעורדת ההתייצבות במתקן.[125]

אלימות פקחי רשות האוכלוסין וההגירה

בעבר משטרת ישראל, ובמסגרתה משטרת ההגירה, הייתה הגוף האמון על עיכוב ומעצר של מי שנחשדו כי הם שוהים בישראל ללא היתר. בהמשך רוכזו סמכויות אלה במסגרת יחידת פקחים שכונתה "יחידת עוז" שהייתה כפופה למשרד הפנים. משטרת ההגירה ו"יחידת עוז" חדלו להתקיים זה מכבר. במסגרת רשות האוכלוסין וההגירה הוקם מינהל זרים ואכיפה, שפקחי משרד הפנים פועלים כיום בכפוף אליו.

ממצאים שפרסמו לאחרונה ארגוני זכויות אדם מצביעים על תרבות ארגונית בעייתית בכל הנוגע לפעולתם של פקחים. ממצאים אלה מלמדים על מקרים של אלימות פיזית ומילולית במהלך ביצוע פעולות מעצר וגירוש, על התבטאויות קסנופוביות של פקחים כלפי "זרים" ועל סימון גזעי ("פרופיילינג") בעת מעצר. ממצאים אלה מצביעים על מקרים שבהם מי שהותקפו על ידי פקחי הרשות, אושפזו לצורך טיפול רפואי לאחר התקיפה. עוד הם מצביעים על מקרים שבהם נמנעו בפועל הגשת תלונות או בירור תלונות נגד פקחים באמצעות גירוש של מתלוננים על אלימות.[126]

עיכוב גירוש מטעמים רפואיים

בין מחוסרי המעמד בישראל, אשר עלולים להיות מגורשים ממנה, יש גם חולים, שנשקפת להם סכנה בריאותית אם יושבו לארצותיהם – לעתים בשל העדר טיפול רפואי במדינת המוצא; לעתים בשל היעדר אפשרות לקבל טיפול רפואי קיים בשל מוגבלותו, עלותו או בשל סיבה אחרת; לעתים בשל הקושי בנסיעה עצמה; ולעתים בשל סיבות רפואיות אחרות. בעקבות עתירת רופאים לזכויות

125 בג"ץ 2638/15 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים (נבו, 7.9.2015).

126 המוקד לפליטים ולמהגרים והאגודה לזכויות האזרח בישראל, מי מפקח על הפקחים? אלימות פקחי רשות ההגירה כלפי מהגרים (אוקטובר 2015),

126 http://hotline.org.il/wp-content/uploads/2015/10/ImmigrationViolenceReportFinal.pdf

אדם[127] גובש נוהל להענקת מעמד ומניעת גירוש מטעמים רפואיים. אלא שלימים החמירה רשות האוכלוסין וההגירה את הוראות הנוהל.[128]

הרשות נטלה לעצמה חירות לאפשר לפקידיה לקבוע במקרים מסוימים, על דעתם, ובלי להיוועץ ברופאים, כי אין מדובר במצבים רפואיים המצדיקים מניעת גירוש. היא הציבה בנוהל דרישות להצגת תיעוד רפואי עדכני שניתן על ידי גורמים ציבוריים, שמהגרים חסרי מעמד ונעדרי ביטוח בריאות ממלכתי מתקשים להשיג, ופעמים רבות אינם יכולים כלל לקבלו, וקבעה כי מי שלא יצליח להמציא תיעוד שכזה בתוך זמן קצר, בקשתו תידחה על הסף. עוד קבעה הרשות בנוהל, שמחלה כרונית שאינה מעמידה את המבקש בסכנת חיים מיידית אינה מצדיקה מתן מעמד בישראל או עיכוב גירוש; ששיקולים כלכליים של עלות הטיפול במדינת המוצא אל מול עלותו בישראל, לא יהוו נימוק למתן רישיון ישיבה או לעיכוב גירוש; ושבכלל לא יינתנו רישיונות עבודה לאנשים חולים, שאין לגרשם, אלא במקרים חריגים. המדיניות והתנאים הביורוקרטים הגלומים בנוהל מלמדים שבראש מעייניה של הרשות גירוש, ושהיא נותנת משקל מזערי בלבד, אם בכלל, לזכויותיו של האדם החולה, לצורך שלו בטיפול רפואי מציל חיים ולמניעת פגיעה קשה בו.

ואכן, בפועל, מרבה הרשות לדחות בקשות שמוגשות על פי הנוהל ללא שנועצה בגורמים רפואיים – ועל סמך הטענה הכללית שהמבקשים יכולים לקבל טיפולים רפואיים במדינות מוצאם תמורת תשלום מתאים. גם במקרים שבהם הרשות נועצת ברופא, הנחייתה היא שלא לבדוק את מצבו של המבקש ואת אפשרויות הטיפול בו במדינות המוצא, אלא בעיקר אם יש אפשרות להטיסו למדינתו.

127 בג"ץ 5565/05 פלונים נ' שר הפנים (נבו, 25.9.2007)

128 נוהל הטיפול בבקשה לעיכוב הרחקה/מתן רישיון לישיבת ביקור מסוג ב/2 לתקופה מוגבלת במצב חירום רפואי, נוהל מס' 5.2.0038 (תאריך עדכון: 28.4.2014), http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0038.pdf.

סיכום
לצאת מן המבוך

אחד המדדים לאנושיותה של חברה מאורגנת הוא יחסה למי שהיא תופסת כ"זרים". היחס ל"זרים" מעיד על נכונותה של החברה להתעלות מעבר למה שנתפס כאינטרסים סקטוריאליים מידיים ולחוש הזדהות וחמלה גם כלפי האחר. אם אופן הטיפול של רשות האוכלוסין וההגירה במי שאינם אזרחי ישראל כמתואר בדו"ח זה מלמד דבר מה עלינו, לא רק מצבם של ה"זרים" בישראל קשה. גם מצבנו שלנו כחברה קשה.

דו"ח זה עמד על הפגיעה הקשה שמסבה התנהלות רשות האוכלוסין וההגירה לפליטים, למחוסרי אזרחות למהגרי עבודה, לבני משפחה של אזרחי ישראל, לתושבי קבע שאינם יהודים, לקורבנות סחר בבני אדם ולמעגל הולך ומתרחב של אנשים, בהם גם ישראלים הקשורים בהם. על מנת להבטיח הגנה מינימאלית על זכויות האדם של אוכלוסיות אלה על רשות האוכלוסין וההגירה ועל רשויות אחרות לפעול, כמינימום, באופנים הבאים:

- יש להקפיד על פרסום מלוא ההנחיות המינהליות באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה וזאת מיד במועד כניסתו לתוקף של נוהל חדש או עדכונו של נוהל קיים;
- יש לפרסם באופן מלא, שקוף ומדויק נתונים הנוגעים למספריהם של הנמנים על הקבוצות השונות שבטיפול רשות האוכלוסין וההגירה, מספר הבקשות המטופלות על ידה ותוצאות הטיפול בבקשות;
- יש להגדיל את התקציב ואת כוח האדם המוקצים לטיפול בבקשות למעמד בישראל, ולהנחיל לפקידות את החובה לשמור על כבודו של כל אדם המבקש שירות;
- יש לקיים הליכים שקופים בוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים, לאפשר זכות טיעון מלאה למי שענייננו נדון בוועדה זו, לקבוע לוחות זמנים מחייבים לטיפול בבקשות בוועדה ולקבוע קריטריונים לבחינת בקשות;
- יש לקבוע קריטריונים, שבמסגרתם ייקבע מתי יש לפטור מגישי בקשות מהצגת מסמכים שונים, בין משום שהמסמכים אינם דרושים לטיפול בבקשה ובין משום שלא קיימת אפשרות ריאלית להשיג מסמכים אלה;
- יש לייסד "הליך מדורג" אחד ולהשוות את משכו ביחס לכל סוגי הבקשות להסדרת מעמד בישראל מכוח זוגיות: בקשות של בני זוג הנשואים לאזרחי ישראל, בקשות של בני זוג הנשואים לתושבי קבע, בקשות של ידועים בציבור של אזרחי ישראל ובקשות של ידועים בציבור של תושבי קבע. יש להשוות את המעמד הניתן בכל אחד משלבי "ההליך המדורג" במסגרת כל סוגי הבקשות להסדרת מעמד בישראל מכוח זוגיות. יש להשוות את המעמד שניתן בתום "ההליך המדורג" לבני זוג ידועים בציבור ולבני זוג נשואים, ובכלל זה את ההקלות הניתנות בשלב ההתאזרחות. יש לבחון באופן הוגן את כנות הקשר במסגרת "ההליך המדורג";
- יש לקבוע סטנדרטים להקניית מעמד במקרה של פקיעת הקשר הזוגי, במיוחד במקרים שבהם לבני הזוג ילדים או במקרים שבהם הקשר פקע בשל פטירת בן הזוג הישראלי או בעקבות אלימות;
- יש להסיר את המגבלות על הסדרת מעמדם של קטינים הנלווים למי שהסדירו את מעמדם בישראל מכוח זוגיות עם ישראלי או שקיבלו אזרחות מכוח שבות;

אזרחי ישראל ותושביה. כל עוד הוראת השעה בתוקף, יש לקבוע הסדרים שיבטיחו כי פלסטינים החיים בישראל כדין ושמעמדם אינו "משודרג" לפי הוראת השעה, יזכו לאותן הזכויות הסוציאליות הניתנות לתושבי ישראל;

- יש להימנע משלילת תושבות הקבע של תושבי ירושלים המזרחית;
- יש לבטל את ההסדרים הכובלים מהגרי עבודה למעסיקיהם בכל דרך;
- יש לבטל את הנהלים המגבילים את זכותם של מהגרי עבודה בישראל לחיי משפחה, ובכלל זה את הנוהל שמכוחו נשלל רישיון הישיבה של מי שיש לו בן זוג ואת הוראות נוהל הטיפול בעובדת זרה בהריון העוסקות בדרישת היציאה מן הארץ, כאשר אביו של הילד נמצא בישראל;
- יש להימנע ממתן אשרות ורישיונות למהגרי עבודה בישראל שלא במסגרת הסכמים בילאטרליים;
- יש לאפשר למהגרי עבודה ששהו בישראל שנים ארוכות לרכוש מעמד של קבע;
- יש להפעיל את סמכויות שלילת ההיתרים של רשות האוכלוסין וההגירה ביחס למעסיקים המפרים את זכויות מהגרי העבודה;
- יש לעגן את הוראות האמנה בדבר מעמדם של פליטים בחקיקה ראשית, ולפחות בתקנות;
- יש לקיים הליך בדיקה הוגן של בקשות למקלט בישראל ולקבוע פרק זמן מקסימלי לטיפול בהן;
- יש לתת למבקשי מקלט רישיונות ישיבה שיבטיחו את זכותם לעבוד כדין במהלך תקופת ההמתנה להכרעה בבקשותיהם;
- יש לקבוע הוראות בדבר ההליך להחלת מדיניות "אי הרחקה" או "הגנה זמנית" על קבוצה מסוימת ובדבר ביטולה של מדיניות זו;
- יש להעניק למי שחלה עליהם מדיניות "אי ההרחקה" או "ההגנה הזמנית" רישיונות ישיבה שיבטיחו את זכותם לעבוד כדין במהלך התקופה בה חלה עליהם מדיניות זו;
- יש להגדיל את מספר הלשכות, שבהן מבקשי מקלט ומי שחלה עליהם מדיניות "אי ההרחקה" או "ההגנה זמנית" מקבלים טיפול, ואת כוח האדם המטפל באוכלוסייה זו;
- יש לכבד את הזכות לחיי משפחה של מבקשי מקלט ושל מי שחלה עליהם מדיניות "אי ההרחקה" או "ההגנה הזמנית";
- יש לקבוע מנגנון מינהלי לטיפול בבקשות של בדואים חסרי מעמד בישראל ללא היזקקות הליכים משפטיים;
- יש לקצר את משך הזמן שמחוסרי אזרחות נדרשים להמתין לקבל מעמד המקנה להם זכויות סוציאליות, ולקבוע פרק זמן שבסופו יוכלו לרכוש מעמד קבע בישראל;
- יש לכבד הצהרות של אבות ואימהות בדבר הורותם המשותפת, ולרשום את הילדים ואת פרטי ההורים, גם אם אחד ההורים אינו אזרח או תושב;
- יש להנפיק תיעוד רשמי לילדים חסרי מעמד שנולדו בישראל, הכולל את פרטי שני הוריהם, בדומה לתיעוד שניתן לילדים של אזרחים ושל תושבים;
- יש לפעול לאיתור ולזיהוי קורבנות סחר בבני אדם, עבדות ועבודות כפייה ולהקפיד על טיפול

בהם על פי צרכיהם כל משך שהותם בישראל;

- על ממוני ביקורת הגבולות ועל בתי הדין לביקורת משמורת לקיים הליך הוגן בעת הוצאת צווי משמורת ובעת קיום ביקורת מעין-שיפוטית על החזקה במעצר, לשקול את קיומן של עילות השחרור שבחוק הכניסה לישראל ובחוק למניעת הסתננות, לשקול חלופות למעצר ולהשתמש במעצר רק כאמצעי אחרון;
- יש להימנע מהחזקה במשמורת של ילדים ושל מי שאין אופק מיידי לגירושו מישראל;
- יש לסגור את מרכז השהייה "חולות";
- יש להעביר את מתקן "יהלו"ם" לניהול שירות בתי הסוהר;
- יש לקבוע מקומות התייצבות נגישים למי ששוחררו ממעצר בתנאים, ולהבטיח כי מתקיימים בהם תנאים השומרים על כבודם של המתייצבים;
- יש לפעול במישור הפלילי והמשמעתי נגד פקחי רשות האוכלוסין וההגירה הנוהגים באלימות פיזית או מילולית;
- יש להימנע מגירוש של מי שנשקפת סכנה לבריאותם ולהעניק להם רישיונות ישיבה.

רשות האוכלוסין
וההגירה
Population and Immigration Authority

מדינת ישראל
State of Israel

כ״א כסלו תשע״ו
03/12/15

לכבוד
עו״ד עודד פלר
האגודה לזכויות האזרח

\

שלום רב,

הנדון: דו״ח אודות מדיניות ההגירה
סימוכין: מכתבך מיום 30/11/2015

קראנו בעיון את הדו״ח שבנדון ולהלן תגובתנו:

1. רשות האוכלוסין וההגירה הוקמה בשנת 2008, בהתאם להחלטת ממשלה מס׳ 3434 מיום 13/4/2008, במטרה להגביר את התיאום בין כלל היחידות הממשלתיות העוסקות בהסדרת המעמד החוקי של תושבים, אזרחים וזרים ובאכיפת החוקים בנוגע לשהות ולתעסוקת זרים. עד אז היו תחומי פעילות אלו מפוזרים בין גופים שונים: משרד הפנים, משרד התמ״ת ומשטרת ישראל, ועם הקמת רשות האוכלוסין וההגירה קובצו תחומי הפעילות השונים והסמכויות הנלוות אליהם תחת קורת גג ארגונית אחת.

2. כיום ניתן להגדיר את מטרותיה של הרשות כדלקמן:
   - הסדרה של מדיניות העלייה וההגירה של מדינת ישראל
   - הסדרת העסקתם של העובדים הזרים
   - הגברת יכולת האכיפה של הרשות
   - צמצום מספר השוהים הלא-חוקיים במדינת ישראל
   - יישום חוק הביומטריה – מעבר לתיעוד החכם
   - הפעלת מערך ביקורת גבולות יעיל ומתקדם במעברי הגבולות הבין-לאומיים של ישראל
   - שיפור השירות:
     - שדרוג השירות בלשכות ובמדורי הרשות
     - בנייה והטמעה של אמצעים ישירים וטכנולוגיים מתקדמים למתן שירות ישיר, זמין ונוח.

3. ככלל, במדינת ישראל קיימת מדיניות הגירה הנשענת על הקביעה כי מדינת ישראל היא מדינת שבות. תפיסה זו נותרה איתנה במהלך השנים ולא הושפעה אף מחילופי שלטון.

רשות האוכלוסין וההגירה
Population and Immigration Authority

מדינת ישראל
State of Israel

4. עד שנות ה-90 של המאה ה-20 השתקעות של אוכלוסיות זרים בישראל הייתה תופעה יוצאת דופן. מאז, בגלל צירוף של מגוון סיבות, אפשר להבחין בעלייה בביקוש להשתקעות בישראל של אוכלוסיות שונות המגיעות אליה, ביניהן: זרים הנכנסים באשרת תייר ונשארים בישראל, עובדים זרים שמיצו את תקופת עבודתם בישראל, קרובים לאזרחים ישראלים שאינם זכאים למעמד על פי חוק, ועוד.

5. מציאות זו העלתה את הצורך ביצירת נהלי עבודה רבים, לשם התמודדות עם סוגיות יומיומיות ועם בקשות למעמד מצד אנשים הנמנים עם אוכלוסיות שאינן עומדות בקריטריונים לקבלת מעמד במסגרת חוק השבות. בין היתר הוסדר בישראל מעמדם של בני זוג של אזרחים ישראלים, הורים קשישים של מי שהתאזרח, קטינים נלווים, מקרים הומניטריים של מבקשי מעמד מסיבות חריגות ועוד רבים אחרים.

6. סוגיות בנושא מדיניות ההגירה עומדות תדיר בראש סדר היום הציבורי, ומבטאות את החשיבות המיוחסת להן. בנוסף, בשנים האחרונות העלתה רשות האוכלוסין וההגירה מגוון נושאים בתחום ההגירה לדיון ולקבלת החלטות בממשלה. בעקבות זאת התקבלה בממשלה סדרת החלטות המעגנות נקודתית סוגיות הגירה שונות, לרבות הסדרת מעמדם של ילדי שוהים בלתי-חוקיים וקביעת מכסות להבאת עובדים זרים. כמו כן, התקבלו החלטות באשר לטיפול במסתננים, ובהן הקמת מתקני שהייה, בניית גדר בגבול ישראל-מצרים וקידום התדיינות מול מדינות שלישיות שייאותו לקבל אליהן את המסתננים.

7. מרכזיותה של סוגיית ההגירה משתקפת גם בנקיטת צעדים משמעותיים במישור החקיקתי. כך, למשל, החוק למניעת הסתננות וסמכויות הפקחים בחוק הכניסה לישראל.

8. להלן נתייחס בקצרה ובאופן כללי למספר סוגיות המועלות בדו"ח:

- **<u>הטיפול בתופעת ההסתננות</u>** - ממשלת ישראל קיבלה בשנים האחרונות שורה של החלטות הקשורות בטיפול בתופעת ההסתננות, שביצוען הוטל על גורמים ממשלתיים שונים, ביניהם רשות האוכלוסין וההגירה. בשנת 2012 בעקבות ההתקדמות בבניית מכשול קרקעי בגבול הדרומי ועם החלת התיקון לחוק ההסתננות שתוקן בהמשך קטן, זרם הכניסה של המסתננים משמעותית. זאת ועוד, הודות למאמצים שונים שנקטה רשות האוכלוסין וההגירה חלה ירידה בשיעור המסתננים המשוחררים ממשמורת ונשארים בישראל באמצעות תכנית בינמשרדית, מתואמת ומשולבת. פתיחתו של מרכז השהייה הפתוח, "חולות", בשלהי שנת 2013 היוותה אבן דרך משמעותית בטיפול בתופעת ההסתננות לישראל. הפתיחה אפשרה פעילות אכיפה על מסתננים שאשרתם אינה בתוקף והקלה על הלחץ במרכזי הערים. בנוסף, נרשמה עליה בשיעור היוצאים מרצון.

רשות האוכלוסין
וההגירה
Population and Immigration Authority

מדינת ישראל
State of Israel

בהתאם לחוק, למדיניות הממשלה ובמסגרת הכלים העומדים לרשותה תמשיך רשות האוכלוסין וההגירה לפעול לצמצום מספר המסתננים שבארץ והוצאתם של אלו הנותרים ממרכזי הערים.

- הסדרת העסקתם של העובדים הזרים באמצעות הסכמים בילטראליים - בהתאם למדיניות הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטה מס' 3453 מיום 10/7/2011 בשנים האחרונות עיקר הסדרת גיוסם והעסקתם של העובדים הזרים בישראל נעשה באמצעות הסכמים בילטראליים. עקרונות של ההסכמים הבילטראליים מבוססים על ביצוע תהליך שקוף ומבוקר הכולל: הליך גיוס, מיון והכשרה של העובדים הזרים על ידי מדינות המוצא, מניעת דמי תיווך, מניעת סחר בבני אדם, חזרה של העובדים בזמן לארצות מוצאם ושמירה על זכויות העובדים הזרים בישראל. בהתאם להחלטות הממשלה הוקם צוות בין-משרדי, המלווה את התהליך ומנחה את המשרדים השונים כיצד ליישם דרכי הפעולה, וממליץ לשר הפנים בנושא מדינות המוצא של העובדים הזרים אשר יובאו לישראל לעבודה וכן על אופן גיוסם, הבאתם וקליטתם בישראל.

בשנים האחרונות נחתמו מספר הסכמים בילטראליים אשר מיושמים כיום, ובין היתר עם תאילנד, רומניה, בולגריה ומולדובה.

יודגש כי הרשות פועלת באופן עקבי לשמירה על זכויות עובדים זרים המגיעים למדינה, ובכלל זה למנוע פגיעה בעובדים זרים במסגרת הליכי גיוס והשמה. כך, ובניגוד לאמור בדו"ח לפיו צפויות להתחדש הפגיעות בזכויותיהם של העובדים הזרים, כל הסדר בין ישראל למדינת מקור של עובדים זרים יכלול מנגנונים סבירים שיאפשרו פיקוח למניעת פגיעה בעובדים הן בעת גיוסם והן לאחר הגעתם לישראל. עוד יודגש כי לצד מאמצי הממשלה לגייס עובדים זרים לענף הבנין, במטרה לאפשר בניה מקצועית ומהירה לצורך מתן פתרונות דיור נדרשים, הממשלה פועלת לעודד עובדים ישראלים לעסוק בתחום זה בשכר ובתנאי הוגנים.

- שינויים בתחום העסקת עובדים זרים בסיעוד בעקבות תיקוני חקיקה ראשית ומשנית – לאור קשיים שהתעוררו בנושא של העסקת עובדים זרים בענף הסיעוד, חוקק תיקון 21 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, שבעקבותיו תוקנו תקנות וחודשו נהלים בנושא בקרה על מעברים של עובדים זרים בין מעסיקים (מטופלים סיעודיים), הגדרה של אזורי עבודה גיאוגרפיים וסמכות לביטול אשרה ורישיון לעובד זר שלא הועסק כדין במשך 90 יום. בכך ממשיך להישמר האיזון בין זכויות העובדים הזרים מחד לצרכי המעסיקים הסיעודיים מאידך.

- חלוקת היתרים להעסקת זרים, פלסטינאים וירדנים בהתאם להחלטות ממשלה ולמכסות הנקבעות מעת לעת בענפים השונים. החלוקה נעשית בשקיפות בהתאם לקריטריונים שנקבעו מראש וכך מתאפשרת בקרה על ההעסקה ואכיפה יעילה של חוקי העבודה על מעסיקי עובדים אלו.

רשות האוכלוסין
וההגירה
Population and Immigration Authority

מדינת ישראל
State of Israel

- **פעולות להגברת יכולת האכיפה על מעסיקי עובדים זרים-** בניגוד לאמור מן הדו"ח לפיו הרשות "מועלת" בתפקידה בנושא, הרשות פועלת ללא לאות בנושא ומתמקדת במספר ערוצים:

ייעול שיטת הפיקוח והחקירה, שיפור המידע המודיעיני, שיתוף גופים ממשלתיים אחרים במידע,

הגברת יכולת ההרתעה (במסגרת התיקון לחוק עובדים זרים, תשנ"א 1991 שנכנס לתוקפו ביוני 2012, נקבע, בין היתר, עונש מינימום בגין העסקת עובד זר שלא כדין והוגדל עונשו של נושא משרה בתאגיד העובר על חוק עובדים זרים) ואכיפה מינהלית כלפי תאגידי בניין, לשכות פרטיות ומעסיקי עובדים זרים.

פעילות הומניטרית- מכיוון שהמקרים הפרטיים המגיעים לפתחה של הרשות מגוונים כל כך, לא תמיד אפשר לתת להם מענה במסגרת הנהלים הקיימים. אולם, משום שמדובר בהחלטות שיש להן לעתים קרובות השפעות מכריעות על חייו של הפרט, מקרים אלה נבחנים, מטעמים הומניטריים, במסגרת ועדות שונות, ובין היתר:

הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים – בקשות של זרים לקבלת מעמד בישראל.

הוועדה המקצועית המייעצת המורחבת – ענף הסיעוד, ועדה מיוחדת לטיפול בבעיות מיוחדות של מטופלים סיעודיים.

ועדת חריגים הומניטרית – הקצאת היתר להעסקת עובד זר אחד נוסף בענף החקלאות לחקלאי בעל הגבלות פיזיות המונעות ממנו עבודה עצמית.

ועדה מייעצת להארכת רישיונות של עובדים זרים בענף הסיעוד מטעמים הומניטריים מיוחדים.

פעילות הומניטרית נוספת הינה פעילות שמקורה במחויבות למסמכים בינלאומיים שמדינת ישראל קיבלה על עצמה מתוקף אשרור ו/או חתימתה עליהם, ובין היתר, הטיפול במבקשי מקלט והטיפול במניעת סחר בבני אדם ובקורבנותיו.

בנוסף, מעת לעת מתקבלות החלטות על ידי ממשלת ישראל שטעמיהן הומניטריים ושעל ביצוע חלקן הרשות מופקדת. בין היתר, החלטות בדבר הבאתם של בני הפלשמורה ובני המנשה לישראל.

בניגוד לעולה מן הדו"ח, הרשות פועלת כל העת במישור ההומניטרי ובמקרה הצורך ניתן מענה גם למקרים שאינם עומדים לכאורה בתנאי הנהלים לקבלת מעמד בישראל, והכל מתוך בחינה פרטנית והומאנית של המקרה.

בנוסף עוסקת כמובן הרשות בנושאים רבים ונוספים שאינם קשורים באופן ישיר לנושאים המועלים בדו"ח ובין היתר: יישום חוק הביומטריה והמעבר לתיעוד ביומטרי חכם, הפעלת מערך ביקורת גבולות יעיל ומתקדם במעברי הגבולות הבינלאומיים של ישראל, עידוד התיירות לישראל, חתימה על הסכמים לפטור הדדי מאשרות, שיתופי פעולה עם גורמים בינלאומיים וביניהם האיחוד האירופי וה-OECD, הסכמי גלובל אנטרי, וכן שיפור השירות וייעול עבודת הרשות כפי שיפורט בהמשך.

רשות האוכלוסין
וההגירה
Population and Immigration Authority

מדינת ישראל
State of Israel

9. כפי שסקרנו בקצרה לעיל, עוסקת הרשות ביישום מדיניות הממשלה בנושאים עליהם היא אמונה תוך יישום ואכיפה של החוקים הרלוונטיים. מדיניות הממשלה ויישומה עומדים כל העת במבחן בג"צ, ובמידת הצורך נעשות התאמות, בין היתר, בתיקון חוק ההסתננות. גם נהלי הרשות עומדים באופן מתמיד במבחן בתי המשפט, וגם בתחום זה נעשים עדכונים מעת לעת, לפי הצורך, כך שללא עוררין, פועלת הרשות על פי חוק.

10. מקריאת הדו"ח עולה כי הוא מפנה למעשה אצבע מאשימה כלפי חוקי מדינת ישראל והממשלות השונות. אלא שכאמור, החוק הוא חוק, מדיניות הממשלה עומדת במבחן בג"צ, ופעולות הרשות במבחן בתי המשפט.

11. ניתן לומר כי למעשה מדובר באג'נדה של מחברי הדו"ח שהינה לגיטימית אך מנוגדת לחלוטין למדיניות הממשלות האחרונות.

12. לדוגמא, בימים אלו, בעיצומו של משבר הגירה בינלאומי איתו מתמודדות מדינות רבות בעולם בניסיון למנוע גלי הגירה המוניים לשטחן, מבקש הדו"ח לנקוט בצעדים שלמעשה יעודדו הגירה המונית לישראל, בניגוד מוחלט כאמור למדיניות הממשלה בנושא. בין היתר מבקש הדו"ח לסגור את מרכז השהייה "חולות" ולאפשר את הסדרת מעמדם של רבים מהמסתננים. ועוד: בתקופה האחרונה בה נחשפנו למעורבות גוברת והולכת של מפגעי טרור מקרב תושבי האזור בעלי מעמד בישראל, מבקש הדו"ח "להימנע משלילת תושבות הקבע של תושבי ירושלים המזרחית", "לבטל את הוראת השעה המונעת את הסדרת מעמדם של בני משפחה פלסטינים של אזרחי ישראל ותושביה" ולהבטיח כי יקבלו אותן זכויות סוציאליות הניתנות לאזרחי ישראל וכיו"ב.

13. רשות האוכלוסין תמשיך, כאמור, ליישם ללא לאות את מדיניות הממשלה, תוך מתן שירות מיטבי לכל הבאים בשעריה ונזקקים לשירותיה, ותוך שיפור מתמיד של שירות זה.

14. בין היתר, בתחום שיפור השירות הוצבו היעדים הבאים:

- העברת כ- 30% מהפעולות המבוצעות בלשכות (כ-1.5 מיליון פעולות בשנה) לערוצי שירות מרחוק באמצעות שיפור ביצועי המוקד הטלפוני, שדרוג אתר האינטרנט ובניית מערך "קו אחורי" (back office) לטיפול בפעולות מרחוק.
- שיפור השירות בלשכות בדגש על צמצום זמני ההמתנה בעיקר באמצעות הגדלת היעילות התפעולית בלשכות וייעול המערך למתן אשרות מורכבות.
- הפחתת הנטל הביורוקרטי באמצעות צמצום מספר המופעים בלשכה לקבלת השירותים ובחינת הנהלים ואיתור הקלות שניתן ליישם.

רשות האוכלוסין
וההגירה
Population and Immigration Authority

מדינת ישראל
State of Israel

המהלכים שכבר בוצעו לאחרונה הם כדלקמן:

-הרחבת המענה הטלפוני במרכז שירות ומידע ארצי וצמצום זמני המתנה למענה.

-בניית מערך לטיפול מרחוק עבור שירותי מרשם ודרכונים ושירותי אשרות לענפי החקלאות והסיעוד.

-הטמעת תהליך להארכת אשרות שהייה לעובדים זרים בענפי הסיעוד והחקלאות ללא צורך בהגעה ללשכה

-הגדלת הפריסה של עמדות לשירות עצמי

-הרשות החלה בתהליך הטמעה של מערכת לניהול תורים בלשכות, וזאת לצורך קיצור תורים וניהולם היעיל.

-פעולות לייעול ושיפור התהליך למתן אשרות מורכבות.

-פתיחת לשכות נוספות ברחבי הארץ.

הרשות מתחייבת להמשיך ולפתח תשתיות ארגוניות לשיפור השירות בהתאם ליעדים שהוגדרו ובכלל זה: שיפור הכלים הטכנולוגיים לצורך צמצום זמני ההמתנה במוקד הטלפוני ובלשכות הרשות, הוספת שירותים לסל השירותים שניתן לקבל מרחוק, התאמת נראות הלשכות לתפיסת השירות, הטמעת מערכת לניהול תורים בכלל לשכות מנהל אוכלוסין, יישום פתרון למסירת תעודת זהות ביומטרית ללא צורך בהגעה בפעם השנייה ללשכות וביצוע הדרכות לכלל עובדי הרשות להטמעת תפיסת השירות.

יש לציין כי כל פעולה לשיפור וייעול השירות לתושבי ישראל שאינה קשורה לכאורה לזרים מפנה בהכרח משאבים לטיפול בהם, כך שלמעשה, בסופו של יום, מדובר בפעולות גם לרווחתם.

15. לסיכום, וכפי שנאמר לעיל, רוב רובו של הדו"ח מבקש ליישם מדיניות הגירה שהינה רחוקה מאוד ממדיניות הממשלות האחרונות בכלל והממשלה הנוכחית בפרט.

בכבוד רב,

רשות האוכלוסין וההגירה

רח' מסילת ישרים 6, ירושלים 94584,
טל: 02-6294855 פקס: 02-6294860

פרסום זה הופק בסיוע האיחוד האירופי. האחריות הבלעדית על תכניו
של פרסום זה נתונה בידי המוקד לפליטים ולמהגרים ואין להתייחס
אליהם בשום אופן כמשקפים את עמדות האיחוד האירופי