



המרכז לפלורליזם יהודי
התנועה ליהדות מתקדמת בישראל
לשוויון ערך האדם, סובלנות דתית וצדק חברתי

מדיניות ההגירה של מדינת ישראל

הצעות המרכז לפלורליזם יהודי
לעיקרי מדיניות ההגירה של מדינת ישראל

כְּאֶזְרַח מִכֶּם יִהְיֶה לְכֶם הַגֵּר הַגֵּר אִתְּכֶם,
וְאֶהְבֶּתְ לּוֹ כְּמוֹךְ, כִּי גֵרִים הֵייתֶם, בְּאֶרֶץ מִצְרַיִם.
וּיקרא, פרשת קדושים, יט לד

כתיבה: עו"ד ניקול מאור
ייעוץ: עו"ד עינת הורביץ, עו"ד רעות מיכאלי, עו"ד נעמי ביבי,
עו"ד הרב גלעד קריב, שחר בריינברג

תמוז תשס"ז יוני 2007

תוכן עניינים

3	על המרכז לפלורליזם יהודי ופעולתו
4	עיקרי דברים
6	פרק א': תיקוני חקיקה בתחום ההגירה
6	א. נלווים לזכאי חוק השבות
7	ב. ילדי בני זוג של אזרחים ישראליים
7	ג. מעמד בני זוג זרים לאחר פקיעת קשר הנישואין
9	ד. מעמד בני זוג זרים השוהים בארץ ללא היתר שהייה
10	ה. רכישת מעמד של קבע על ידי זרים השוהים בישראל כחוק במעמד זמני במשך פרקי זמן ארוכים
10	ו. הפליה על בסיס לאום או דת בקבלת מעמד לבני זוג מכוח נישואין
11	פרק ב': מנגנוני קבלת ההחלטות בתחום ההגירה
11	א. החלטה בעקבות הגשת בקשה ראשונה לקבלת מעמד
12	ב. החלטה אודות אי שדרוג מעמד או החלטה על אי חידוש המעמד
13	ג. ביטול אזרחות
14	ד. קביעת תקופת התיישנות בחקיקת ההגירה וההתאזרחות
15	פרק ג': חוק השבות
16	סיכום
17	נספח א': הצעת המרכז להסדרת מעמדם של נלווי הזכאים לשבות
17	א. ילדים קטינים של נכדים של יהודים (נינים)
18	ב. ילדים קטינים של בני זוג של זכאי שבות מנישואים קודמים
18	ג. אימוץ
19	ד. הורים קשישים של זכאי שבות
20	ה. ידועים בציבור
21	נספח ב': ילדים קטינים של בני זוג זרים של אזרחים
22	נספח ג': סיכום המלצות המרכז

על המרכז לפלורליזם יהודי ופעולתו

נאמנה לרוחה של תורת ישראל וממשיכה את דרכם של נביאי העם, רואה היהדות המתקדמת בכינונה של חברה צודקת ומוסרית את הייעוד העיקרי והנצחי של דרכנו הדתית. כיהודים המגשימים בחייהם את חזון שיבת ציון אנו מאמצים את הרעיון המקראי בדבר הזיקה ההדוקה בין דמותה של חברתנו לבין זכותנו על הארץ.

מתוך מצע התנועה ליהדות מתקדמת בישראל

המרכז לפלורליזם יהודי הינו הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל. המרכז פועל ברוח היהדות המתקדמת (רפורמית) לביצור ההגנה על זכויות האדם בישראל, קידום הסובלנות הדתית והפלורליזם, וביסוס ערכי הצדק החברתי במדינת ישראל. במרוצת שנות קיומו הפך המרכז לאחד מארגוני זכויות האדם המובילים בישראל וזאת בזכות פעילותו המתמשכת במישור המשפטי, הציבורי והחברתי.

במסגרת פעולתו מוביל המרכז לפלורליזם, מזה שנים, את מאבקן המשפטי והציבורי של התנועה ליהדות מתקדמת והתנועה המסורתית (קונסרבטיבית) להכרת רשויות המדינה בתוקפם של הליכי הגיור הנערכים בקהילות היהודיות הרפורמיות והקונסרבטיביות ברחבי העולם ובמדינת ישראל ולחסימת הניסיונות החוזרים ונשנים לשנות את חוק השבות במישרין ובעקיפין, לרעת עניין זה.

בשנת 1992 לנוכח גלי העלייה מחבר המדינות, וברוח מחויבותה הציונית והחברתית של היהדות המתקדמת, ייסד המרכז לפלורליזם את מרכזי הסיוע משפטי לעולים. מרכזים אלו הוקמו ברחבי הארץ במטרה להעניק סיוע משפטי פרטני לכל עולה, שזכויותיו נפגעו על רקע היותו עולה חדש. במסגרת פעולתם זו התמחו מרכזי הסיוע בסמכויותיו של משרד הפנים בתחום העלייה לישראל וההגירה אליה.

בשלוש עשרה שנות פעולתם הגישו מרכזי הסיוע לעולים מאות עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט לעניינים מינהליים, בסוגיות עקרוניות ופרטניות כאחד, הנוגעות לחוקים השונים המסדירים את מדיניות ההגירה הישראלית ולאופן פעולתם של משרד הפנים ומנהל האוכלוסין. ניסיונו הרב של צוות מרכזי הסיוע בתחומים אלו בא לידי ביטוי אף בדו"חות, ניירות עמדה ופרסומים שהוצגו בפני שרי הפנים, הפקידות הבכירה במשרד הפנים ובמשרד המשפטים וועדות הכנסת.

מסמך זה מבקש לתרגם את ניסיונו של המרכז להצעה כוללת לארגונה מחדש של מדיניות ההגירה הישראלית.

עיקרי דברים

גלי העלייה המבורכים מארצות הגוש המזרחי ומאתיופיה והתגברותה המשמעותית של הגירת העבודה בהיתר ושלא בהיתר למדינת ישראל בשני העשורים האחרונים, העמידו את מדיניות ההגירה ואת רשויות ההגירה של מדינת ישראל בפני אתגרים מורכבים. דומה כי אין עוררין על קיומם של כשלים רבים ומהותיים באופן יישומה של מדיניות ההגירה הישראלית ובאופן תפקודן של רשויות השלטון המופקדות על תחום זה. ניסונו הרב של המרכז לפלורליזם יהודי בתחום ההגירה מלמד על קיומם של שני גורמים מהותיים להעדר המענה לאתגרי השעה בתחום מדיניות ההגירה הישראלית.

א. העדר מענה חקיקתי ראוי:

מדיניות ההגירה הנוכחית של מדינת ישראל מעוגנת בשלושה חוקים: חוק השבות תשי"א-1950, חוק האזרחות תשי"ב-1952 וחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952. מלבד תיקונו של חוק השבות בשנת 1970 (בעקבות פרשת שליט) וחקיקתו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה) התשס"ג-2003, לא תוקנו חוקים אלו באופן המשקף את שינוי הנסיבות המשמעותי שחל בתחום ההגירה והעלייה לישראל מראשית שנות ה-90 ואילך. לעומת זאת לאחרונה הועלו על ידי הממשלה הצעות חקיקה שמטרתן למנוע הענקת מעמד למי ששהה בישראל שלא כחוק ותוצאתן המיידית היא פגיעה חמורה בזכויות כלל האוכלוסיות המוזכרות במסמך זה.

תוצאה ישירה של "קיפאון חקיקתי" זה היא העדר פתרונות חקוקים לסוגיות רבות הנובעות מהעלייה ההמונית מארצות הגוש המזרחי ומאתיופיה ומתופעת הגירת העבודה לישראל. בהעדר הוראות חוק מתאימות, כונסו סוגיות אלו יחד תחת סמכותו הכללית של שר הפנים להעניק מעמד אזרחי בישראל, אשר מכונה בהקשר זה "שיקול דעת הומניטרי". כתוצאה מכך, סוגיות אלו אינן זוכות להסדרה ראויה, למרות היקפן, וההכרעה בהן נתונה לפקידים ול"וועדות מייעצות". פעמים רבות, סמכויותיהם של פקידים וועדות אלו אינן מוסדרות בנהלים ברורים ושקופים, ופעולתם מתאפיינת באי הקפדה על כללי הצדק הטבעי.

ב. העדר מענה מנהלי-מבני ראוי:

אל העדר המענה החקיקתי מצטרף כשל נוסף בדמות מבנהו המנהלי הנוכחי של מינהל האוכלוסין. מבנה זה לא שונה מזה שנים רבות ולא הותאם למציאות החדשה, המחייבת את מינהל האוכלוסין להתמודד עם גלי עלייה והגירת עבודה. העדר תקנים, מחסור משמעותי בכוח אדם מיומן, העדר עזרים ונהלי עבודה מיושנים מביאים את מינהל האוכלוסין במדינת ישראל אל סף קריסה. מערכת זו אינה מצליחה להתמודד עם עומס העבודה המוטל עליה וכתוצאה מכך נגרם עיכוב רב ובלתי מתקבל על הדעת במתן החלטות. בנוסף עומס זה מונע טיפול ראוי בפניות הציבור, דבר המביא לפגיעה חמורה בזכויותיהם הבסיסיות של הפונים. אחת מתוצאותיו של עומס זה היא הצפתם של בתי המשפט במאות עתירות בנושאי מינהל האוכלוסין מדי חודש, עד כי בית המשפט קבע, לא פעם, כי הוא נאלץ לשמש "דלפק נוסף" של משרד הפנים.

לאחרונה פורסם דו"ח ועדת שגב לבחינת מבנה מינהל האוכלוסין ותפקודו. דו"ח זה חשף את הכשלים החמורים בתפקוד המנהל ואת הצורך הדחוף ברפורמה מבנית נרחבת.

לנוכח מציאות זו, יש לבסס את הסדרתה של מדיניות ההגירה לישראל על הצעדים הבאים:

- א. תיקוני חקיקה אשר יסדירו בחקיקה ראשית ובחקיקה משנית את סוגיית זכאותם של אזרחים זרים לרכישת מעמד במדינת ישראל, תוך השבת "שיקול הדעת ההומניטרי" להיקפו הראוי ומטרתו המקורית.
- ב. הסדרת תהליכי קבלת ההחלטות הפרטניות במשרד הפנים ובמנהל האוכלוסין תוך הגדרת הגורמים המוסמכים בחקיקה ראשית ומשנית ותוך הבטחת מימוש כללי הצדק הטבעי.
- ג. עריכת רפורמה מבנית במנהל האוכלוסין והרחבת משאבי כוח האדם באופן שיבטיח מתן מענה ראוי ואיכותי לפונים.

בנוסף, לנוכח מרכזיותו של חוק השבות במסגרת מדיניות ההגירה הישראלית, מן הראוי לבחון את תיקון החוק באופן שיבטיח את הגשמת תכליתו תוך התמודדות עם הסוגיות הקשות העולות מהיקפו הנוכחי.

מסמך זה יתמקד בהצעתו של המרכז לפלורליזם יהודי לעקרונות מדיניות ההגירה הישראלית. בפרקיו של מסמך העמדה זה תובאנה הצעות המרכז לעריכת תיקוני החקיקה הנדרשים לשם הבהרת זכאותם של אנשים רבים לרכישת מעמד במדינת ישראל ולהסדרת תהליכי קבלת ההחלטות הפרטניות בעניין זכאות זו. בנוסף תפורט במסמך זה עמדתו של המרכז ביחס לתיקונים אפשריים בחוק השבות.

נוכח ההצעות לפגוע במעמדן של האוכלוסיות הנדונות במסמך זה, יש להדגיש כי המרכז לפלורליזם יהודי מתנגד לקבלת כל חקיקה שתפגע בזכויות בני זוג וקרובי משפחה של אזרחים או תושבים ישראלים, וזאת בטרם יוסדרו זכויותיהם בחקיקה כוללת בנושא הגירה.

פרק א': תיקוני חקיקה בתחום ההגירה

חקיקת ההגירה הישראלית מגדירה בצמצום רב את העילות להענקת רישיון ישיבה ומעמד אזרחי במדינת ישראל. כתוצאה מכך, אלפי מקרים, אשר היו ראויים להסדרה חקיקתית או תחקיקתית, נכללים במסגרת שיקול דעתו של שר הפנים מכוח הוראות חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות. במציאות חקיקתית זו, היקף זכאותם של אלפים לישיבה ולרכישת מעמד בישראל נתונה הייתה במרוצת השנים לשינויים מהותיים בהתאם להשקפת עולמו של כל שר ושר. חילופי השרים התכופים והליקויים הקשים בעבודת מנהל האוכלוסין הביאו למצב בו הנהלים הפנימיים אשר נקבעים מכוח סמכות השר משתנים תכופות, אינם ברורים דיים אף לפקידי מנהל האוכלוסין עצמם ואינם מפורסמים לציבור באופן סדיר ונגיש כמתחייב מעקרונות המנהל התקין.

להלן תוצגנה הסוגיות השונות הנוגעות להעדר הגדרת זכאות ברורה, והצעות המרכז בצדן. הסוגיות שתוצגנה הן:

- א. זכאות נלווים לזכאי חוק השבות.
- ב. זכאות ילדי בני זוג של אזרחים ישראלים מנישואים קודמים.
- ג. מעמד בני זוג זרים לאחר פקיעת קשר הנישואין.
- ד. מעמד זרים השוהים בישראל כדין למשכי זמן ארוכים.
- ה. מעמד בני זוג זרים השוהים בישראל ללא היתר.
- ו. מתן רשיונות כניסה לישראל לקרובי משפחה של אזרחים ובני זוגם למטרות ביקור משפחתי.

בנוסף תובא בקצרה עמדת המרכז ביחס להפליה על בסיס לאום או דת בקבלת מעמד לבני זוג מכוח נישואין.

א. נלווים לזכאי חוק השבות

במצב המשפטי הנהוג אין כל הגדרה חקוקה לזכאות הגירה לארץ לנלווי חוק השבות: ילדים של נכדי יהודים, ילדים מנישואין קודמים של בני זוג של זכאי שבות, הורים קשישים של בני הזוג של זכאי שבות, או הורה של זכאי שבות שאינו יהודי והינו גרוש מבן הזוג זכאי השבות. זכאותם של הנ"ל להגר לישראל ולקבל מעמד חוקי כזה או אחר ואף לבקר את קרוביהם בישראל נקבעת בנהלים פנימיים של משרד הפנים, במסגרת שיקול הדעת ה"הומניטרי" של שר הפנים.

הצעת המרכז:

זכאותם של נלווים לזכאי חוק השבות תקבע בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה באישור הכנסת. עניינם של הנלווים לא ייכלל במסגרת שיקול הדעת הכללי ("ההומניטרי") של שר הפנים.
הצעה מפורטת בדבר זכאותם של הנלווים השונים לזכאי השבות מצורפת כנספח א' למסמך זה.

ב. ילדי בני זוג של אזרחים ישראליים

זכאותם של ילדים מנישואים קודמים של בני זוג זרים של אזרחים ישראלים אינה מוסדרת כיום והיא מצויה בתחום שיקול הדעת ההומניטארי של שר הפנים. עד לאחרונה נהג משרד הפנים להגביל את כניסתם של ילדי בני הזוג הזרים, במידה ונפרדו מהוריהם לתקופה של שנתיים או יותר, וזאת גם אם הפרידה נעשתה מתוך אילוצי פרנסה ברורים. לאחר הגשת מספר עתירות בסוגיה זו כנגד מדיניות מנהל האוכלוסין, קבע שר הפנים הנחיות חדשות ומקלות, אשר מאפשרות כניסתם של קטינים עד גיל 15 כדי להתאחד עם הוריהם ולקבל מעמד זהה למעמד, גם אם נפרדו מהוריהם לתקופה שהיא מעבר לשנתיים. לגבי קטינים שגילם נע בין 15-18, הושארה על כנה ההנחיה שלא לתן מעמד לקטין שנפרד מהורהו למשך תקופה העולה על שנתיים ימים, אולם ניתן שיקול דעת לראש מנהל האוכלוסין לחרוג מהנחיה זו במקרים מיוחדים.

ביתה של א' נשרף ברוסיה על ידי בעלה הנרקומן. הוא נשפט והורשע בגין מעשיו אבל כתוצאה מן השרפה היא נשארה חסרת כל עם שתי בנותיה הקטינות. א' נאלצה להגיע ארצה על מנת לפרנס את בנותיה ולחסוך כסף לשיפוץ הדירה השרופה. את בתה בת ה-7 השאירה עם אמה ואת הבכירה אצל סבתה מצד אביה. במהלך שהותה בארץ פגשה א' את ח' והשניים התאהבו והתחתנו. א' האמינה שבכך נסתיימו צרותיה ושתוכל לבנות את חייה ואת חייהן של בנותיה יחד עמה כאן בישראל. היא ביקשה להכניס את בתה הקטנה (אז בת 10) ארצה. בקשתה נדחתה שכן לפי נהלי משרד הפנים, איבדה א' את הזכות להתאחד עם בתה נוכח תקופת פירוד ביניהן העולה על שנתיים. החלטת משרד הפנים הציבה בפני א' וח' שלוש אפשרויות בלתי אפשריות: פירוד קבוע בין א' לבתה הקטינה, פירוק קשר הנישואין ו/או עזיבת ח', אזרח ישראלי את ישראל על מנת לחיות עם א' ובתה בארץ מולדתה. לאחר מספר עתירות שהגיש המרכז לפלורליזם בסוגיה זו, הודיע שר הפנים לאחרונה שהוא בוחן מחדש את מדיניות המשרד בנושא זה.

הצעת המרכז:

זכאותם של ילדים אלה תקבע בחקיקה ראשית או בחקיקה משנה באישור הכנסת לצד זכאות הוריהם ולא באמצעות נהלי משרד הפנים. הצעה מפורטת בדבר זכאותם של נלווים אלו מצורפת כנספח ב' למסמך זה.

ג. מעמד בני זוג זרים לאחר פקיעת קשר הנישואין

ג.1 פקיעת קשר מבח מות בן הזוג האזרח/התושב (אלמנות)

מדיניות משרד הפנים הנוכחית היא שעם פקיעת קשר הנישואין בין אזרח ישראלי לבין בן זוגו הזר, בין אם בשל מות האזרח ובין בשל גירושין או פירוד מרצון, נדרש הזר שטרם התאזרח לצאת את הארץ. על פי המדיניות, שר הפנים עשוי להתיר את המשך שהיית בן הזוג בישראל מטעמים הומניטאריים, הכוללים בדרך כלל את דבר קיומם של ילדים משותפים שהם אזרחים ישראלים מכוח לידה (אף שאין די בקיומם של ילדים משותפים כשלעצמם על מנת לקבל היתר להישאר בארץ, כפי שיפורט להלן). מדיניות זו מתעלמת מן ההבדל המהותי בין פקיעת קשר הנישואין מכוח גירושין או פירוד "מרצון", לבין פקיעת הקשר בשל מות בן הזוג הישראלי. במקרה האחרון, בשל שיקולים מוסריים וערכיים, אין זה מן הראוי שאדם אשר

שכל את אהוב/ת ליבו, יורחק מהארץ. לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי יש לאשר לבן הזוג הזר להמשיך בתהליך רכישת המעמד האזרחי בישראל גם לאחר פטירת בן הזוג הישראלי וזאת בכפוף לעמידתו בתנאי סעיף 7 לחוק האזרחות. יצוין כי עקרון זה נקבע בסעיף 4א(ב) לחוק השבות, המכיר בזכותם העצמאית של אלמנים/אלמנות של יהודים וצאצאיהם לעלות ארצה לאחר מות יקריהם.

מ' נישאה ל' בנישואין אזרחיים ברומניה לאחר שחיו יחד בחו"ל שנים רבות קודם לכן. מ' חיה עם י' בישראל במשך 6 שנים במהלך קיבלה רישיון ישיבה א/5 בהתאם למבחן המדורג של בני זוג זרים הנשואים לאזרחים ישראליים. מ' אף למדה לקראת גיור במהלך חייהם המשותפים. לאחר מותו של י' פנתה מ' לקבל אזרחות ישראלית אולם נתקלה בסירוב בטענה שעם מותו של י' פקע קשר הנישואין ומכיוון שכך אינה זכאית עוד למעמד בישראל. מ' אף נעצרה על ידי משטרת ההגירה זמן קצר לאחר מכן בשל היעדר רישיון שהיה בתוקף. המרכז לפלורליזם עתר בשמה ובשם אלמנות נוספות לבית המשפט העליון כנגד מדיניות זו של משרד הפנים. לקראת הדיון הוצג נוהל חדש לצורך הסדרת מעמדן של אלמנות מטעמים הומניטאריים. המרכז לפלורליזם לא הסתפק בכך וחזר ודרש שבית המשפט יורה על מתן אזרחות ישראלית. בית המשפט העליון הוציא צו על תנאי בעתירות וממתין לתצהיר התשובה של משרד הפנים.

הצעת המרכז:

תיקון חוק האזרחות באופן המחיל את הוראות סעיף 7 לחוק האזרחות אף על אלמן/נה של אזרח ישראלי. במסגרת תיקון זה ראוי להחליף את הביטוי "בעל ואשתו" בביטוי "בן זוג" באופן הכולל, כאמור, אלמנים/ות וכן בני זוג ידועים בציבור.

2.2 פקיעת קשר מכוח גירושין לאחר הולדת ילדים משותפים

מדיניות משרד הפנים בשנים האחרונות היא לאשר את המשך שהות בן הזוג הזר בישראל גם לאחר גירושין או פרידה מרצון, אך ורק בהינתן התנאים הבאים: חלוף יותר ממחצית תקופת המבחן המדורג (ישיבה בישראל ברשיון מסוג תושב ארעי לשנתיים לפחות), לבני הזוג ילדים משותפים, בן הזוג הזר הוא ההורה המשמורן על הילד המשותף (שהוא אזרח ישראלי מלידה), הוכח קיומו של קשר בין הילד וההורה הישראלי והילד הינו מעל גיל 6. אחת התוצאות ממדיניות זו היא גירוש למעשה של קטין, אזרח ישראלי, לחו"ל. לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי, למדינת ישראל אינטרס ברור שילדים אזרחי ישראל יחיו במדינת ישראל ויקיימו קשר יציב ומתמשך עם שני הוריהם. אשר על כן יש לאפשר להורה הזר להשלים את הליכי רכישת המעמד בישראל גם אם לא חלפו שנתיים מיום קבלת רישיון התושב על פי המבחן המדורג, וזאת בכפוף לקיומו של קשר יציב בינו ובין ילדו (ובכלל זה מילוי חובותיו הכלכליים כלפי הילד), גם אם זה האחרון מצוי במשמורת ההורה הישראלי.

הצעת המרכז:

יש לקבוע בחקיקה ראשית, או בחקיקת משנה, באישור הכנסת, כי במצב בו נולדו ילדים משותפים, ובכפוף לקבלת חוות דעת מקצועית כי קיים קשר בין ההורה הזר והילד, יקבל בן הזוג הזר מעמד של תושב בישראל, גם אם קשר הזוגיות עם בן הזוג הישראלי פקע מכוח גירושין או פרידה.

ג. פקיעת קשר מכוח גירושין על רקע גילויי אלימות

במדיניותו הנוכחית של משרד הפנים אין התייחסות מספקת למקרה של פירוד בין בן זוג זר ובין בן זוג ישראלי על רקע גילויי אלימות מצד בן הזוג הישראלי. אמנם פורסם ביום 18.4.07 נוהל בסוגייה, ואולם אין בו התייחסות ברורה למעמד שיינתן לקורבן האלימות. לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי, לנוכח היקפה של תופעת האלימות במשפחה בישראל, אין זה מן הראוי שהמדינה תיצור תמריץ להישארותם של בני זוג זרים במערכות יחסים אלימות רק מחשש לאובדן המעמד האזרחי במדינת ישראל.

ל' נישאה לס' שהוא יהודי ונולדה להם בת, היום בת 13. ל' קיבלה רשיון ישיבה ארעי בישראל בעקבות הנישואין והבת קיבלה אזרחות ישראלית כבת לאזרח ישראלי. בתקופת שהותה בישראל ברשיון ארעי זה, החל ס' להתנהג כלפי ל' וכלפי הבת באלימות קשה. ס' הואשם והורשע בגין עבירות האלימות ואף ריצה עונש מאסר בפועל. בני הזוג התגרשו בעקבות התנהגותו האלימה של ס'. כשנתיים לאחר הגירושין הודיע משרד הפנים כי אין הוא מאריך את רשיון הישיבה של ל' בשל פקיעת קשר הנישואין וכי עליה לעזוב את הארץ. (וכתוצאה מכך, על הבת, שהיא אזרחית ישראלית, לעזוב את הארץ, שכן כי היא נמצאת בחזקת ל'). גם הבקשה לועדה הבינמשרדית מטעמים הומניטאריים לשקול את הענין מחדש נדחתה, בנימוק של "היעדר קשר בין האב לבת". לאחר עתירת המרכז לפלורליזם במקרה זה (ובמקרים אחרים), נבחנת מדיניות זו מחדש בימים אלה.

הצעת המרכז:

בכפוף להוכחת קיומה של אלימות מצד בן הזוג הישראלי באמצעות דוח"ת של גורמים סוציאליים מוכרים או המשטרה, ימשיך בן הזוג הזר, קורבן האלימות, בהליך המדורג לרכישת מעמד של תושב קבע בישראל.

ד. מעמד בני זוג זרים השוהים בארץ ללא היתר שהייה

השמירה על הוראות החוק הינה הציר המכונן של שלטון החוק במדינה דמוקרטית. אשר על כן, מן הראוי שכל אדם השוהה במדינת ישראל שלא כחוק יצא את גבולות המדינה. יחד עם זאת, העדר אכיפה נאותה בתחום ההגירה משך שנים כה רבות יצר מציאות בה חיים בישראל זוגות רבים של אזרחי ישראל ובני זוג זרים שאינם בעלי מעמד מוסדר. דרישת משרד הפנים כי בן הזוג הזר יצא את הארץ כתנאי מקדים להסדרת מעמדו נפסלה לאחרונה על ידי בית המשפט העליון. לעומת זאת, ממשיך משרד הפנים להערים קשיים רבים על בני זוג המבקשים לצאת יחדיו לחו"ל כדי להינשא אזרחית ולשוב ארצה לאחר מכן (באמצעות מתן ויזה המאפשרת כניסה חזרה לישראל, או "אינטרוויזה"). על פי דרישת משרד הפנים על בן הזוג הזר להישאר בחו"ל לאחר טקס הנישואים ולהמתין להזמנתו על ידי בן הזוג הישראלי. ניסיון העבר מלמד כי הליך "הזמנתו" של בן הזוג הזר אורך זמן רב ומביא לפגיעה קשה, שלא לצורך, במרקם החיים משפחתי.

הצעת המרכז:

מדיניות משרד הפנים ביחס לבני זוג ידועים בציבור אשר אחד מהם שוהה בישראל ללא רשיון, תעוגן בנהלים ברורים. נהלים אלו יקבעו תקופת ביניים של 12 חודשים לצורך הגשת בקשות על ידי בני הזוג (תקופת "הלבנה"). בקשה להסדרת מעמד, אשר תוגש על ידי בני הזוג במהלך תקופה זו, תטופל מבלי שבן הזוג השוהה בישראל ללא היתר יידרש לצאת מן הארץ. אם בני הזוג לא יבקשו להסדיר את מעמדם בתקופה זו, או שייכשלו במאמצייהם לשכנע את הפקידים שהמדובר בקשר אמיתי – יעזבו

בן הזוג הזר את הארץ עד לאישור הזמנתו על ידי בן הזוג הישראלי. לאחר תקופת ה"הלבנה", לא תטופל בקשתו של שוהה ללא רישיון למעמד בישראל ויהיה עליו לצאת את המדינה קודם שתטופל בקשתו. זאת, למעט במקרים בהם יציאתו תסכן את שלומו או שאין באפשרותו לשוב לארץ מוצאו או בשל טעמים הומניטאריים אחרים המצדיקים את הישארותו בישראל. הדרישה ליציאת בני הזוג הזרים תותנה בקיום נהלים ברורים להסדרת חזרתם לישראל בטווח זמן סביר שפגיעתו במרקם החיים המשפחתי מצומצמת. במקביל, יש לאפשר לבני זוג המבקשים להינשא לצאת מגבולות הארץ ולהינשא בחו"ל תוך אפשרות חזרה מיידית לישראל בתום הליך הנישואין (החזרת נוהל אינטרוויה). משרד הפנים יפרסם באופן יעיל את דבר קיומה של תקופת ההלבנה ואת מדיניותו.

ה. רכישת מעמד של קבע על ידי זרים השוהים בישראל כחוק במעמד זמני במשך פרקי זמן ארוכים

במצב המשפטי הנוהג, אין באפשרותו של אזרח זר לרכוש מעמד של תושב בישראל מכוח שהות ארוכה וממושכת כדין בישראל, למעט מכוח קשר משפחתי, או בשל סיבות הומניטאריות. גם אדם השוהה בישראל במעמד של תושב ארעי מסיבות הומניטאריות אינו זכאי "לשדרג" את מעמדו למעמד של קבע, למעט במקרים מיוחדים שנקבעו על ידי משרד הפנים כדוגמת הורים קשישים של זכאי שבות. עד היום זכו זרים מעטים בלבד, כדוגמת שחקני ספורט זרים, לרכוש מעמד של קבע. מצב משפטי זה אינו נותן ביטוי ראוי לבנייתו של מרכז חיים בישראל ולאיינטרס ההסתמכות של הזר השוהה בישראל שנים רבות כדין.

הצעת המרכז:

לשר הפנים תוקנה, בחקיקה, הזכות לבחון את תרומתם של מהגרי עבודה חוקיים, או זרים מומחים אחרים שמבקשים להישאר בארץ גם בחלוף 5 שנים מיום הגעתם לישראל. המבחן אשר יידרש להארכת היתר השהייה יהיה קיומה של תרומה משמעותית וייחודית למדינת ישראל. בהתקיים תנאי זה יוארך רישיון השהייה בישראל לתקופות נוספות, שלא תעלנה על 5 שנים במצטבר. צבר הזר שהות בישראל של 10 שנים סה"כ (בהיתר), תוענק לו תושבות קבע, בכפוף לידיעת השפה העברית וקיום מרכז חיים במדינת ישראל. כמו כן, אדם השוהה בישראל ברשיון מסוג תושב ארעי (א/5) תקופה העולה על 5 שנים שלא במסגרת המבחן המדורג לקראת אזרחות ישראלית, יהיה זכאי לקבל רשיון של קבע, בהיעדר מניעה פלילית או בטחונת וקיום מרכז חיים במדינת ישראל.

ו. הפליה על בסיס לאום או דת בקבלת מעמד לבני זוג מכוח נישואין

בשנים האחרונות יצר המחוקק הבחנה בין יכולתם של בני זוג לרכוש מעמד בישראל על פי מקום מושבו המקורי של בן הזוג הזר, קרי התיקון לחוק האזרחות השולל אפשרות של תושבי הגדה המערבית וחבל עזה להתאחד עם בני זוגם הישראלים. הבחנה זו יוצרת הפליה קשה כנגד אזרחים ישראלים על רקע השתייכותם הלאומית והדתית. לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי, להפליה זו אין מקום בחייה הדמוקרטיות של מדינת ישראל ויש לפעול למחיקתה מספר החוקים.

ככתוב לעיל, הצעות מפורטות להסדרת מעמדם של הנלווים לחוק השבות ולדי בני זוג זרים מנישואים קודמים, מצורפות למסמך זה כנספחים א' ו-ב' בהתאמה.

פרק ב': מנגנוני קבלת ההחלטות בתחום הגירה

אימוץ הצעות המרכז לפלורליזם יהודי לתיקוני החקיקה המובאות בפרק לעיל יביא לפתרון חלק ניכר מן הכשלים ועיוותי הדין המאפיינים את עבודת מנהל האוכלוסין. יחד עם זאת, אף אם תתקבלנה הצעות אלו, עדיין יוותר בידיו של שר הפנים שיקול דעת נרחב ביחס להענקת מעמד אזרחי לזרים. מטבע הדברים, להחלטות המתקבלות במסגרתו של שיקול דעת זה – השלכות גורליות על חייהם של אזרחים ותושבים ישראלים וזרים והשפעה ממשית על עתידם. לנוכח הכשלים המרובים בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד הפנים, בדגש על מנהל האוכלוסין, ישנו הכרח בהגדרה מחודשת של תהליכים אלו באופן אשר ישקף נאמנה את עקרונות המינהל התקין וכללי הצדק הטבעי.

אשר על כן, לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי, יש להבחין בחקיקה ראשית בין שלושה סוגים של החלטות בענייני הענקת מעמד במדינת ישראל, ולהפקיד כל החלטה בסמכותו של מנגנון מנהלי או שיפוטי שונה בהתאם להיקף השלכות של החלטה זו על חייהם של אזרחים ישראלים וזרים. שלושת סוגי ההחלטות הינם: החלטה בעקבות בקשה ראשונה לקבלת מעמד; החלטה אודות אי שדרוג מעמד או החלטה על אי חידושו של מעמד; החלטה בדבר שלילת אזרחות. להלן פירוט סוגי ההחלטות והמנגנונים המוצעים לקבלתן.

א. החלטה בעקבות הגשת בקשה ראשונה לקבלת מעמד

החלטה זו מן הדין שתתקבל על-ידי הדרג הפקידותי במנהל האוכלוסין כהחלטה מנהלית רגילה, בדומה לנהוג כיום. יחד עם זאת, ניתן להצביע כיום על כשלים רבים הפוגעים בעקרונות המנהל התקין ובכללי הצדק הטבעי, כדוגמת שיהוי משמעותי במתן החלטות, העדר יכולת ערעור מוסדרת וכו'.

הצעת המרכז:

נהלי הדין וההכרעה בבקשות מן הסוג הנדון תקבענה בחקיקת משנה, או לכל הפחות בנהלים ברורים ומפורסמים. בנהלים אלו יקבעו, בין השאר, טווחי הזמן למתן ההחלטה. על החלטות מנהל האוכלוסין בבקשות מסוג זה תינתן זכות ערעור מנהלית. הפרטים אודות מימושה של זכות הערעור (מי הוא הגוף שידון בערעור, תוך כמה זמן ניתן לערער וכיצד מערערים) יכללו במכתב ההודעה על דחיית הבקשה.

על מנת לאפשר את הליכי הערעור מוצע לבטל את הפטור מחובת הנמקה אשר ניתן להחלטות שר הפנים לפי חוק הכניסה לישראל (וראו החוק לתיקון סדרי מנהל (החלטות והנמקות) תשי"ט-1958). במסגרת ביטול הפטור יש לחייב הנמקת כל החלטה, למעט בעניין מתן רשיון מסוג ב/2 של תייר ואשרה מסוג ב/1 של תייר בעל אישור עבודה (שאינה נובעת מבקשה על פי ההליך המדורג לקבלת אזרחות מכוח נישואין לאזרח ישראלי).

ב. החלטה אודות אי שדרוג מעמד או החלטה על אי חידוש המעמד

החלטות בדבר אי שדרוג המעמד האזרחי או החלטות על אי חידוש מעמד זה מחייבות, מעצם טיבן, דיון עובדתי והליך של קביעת ממצאים. (לדוגמא, ההחלטה אם לאפשר לאזרח זר שקיבל מעמד זמני מכוח נישואין לאזרח ישראלי לחדש את מעמדו הזמני, מבוססת על קביעה עובדתית בדבר המשך חי משפחה של הזוג). להחלטות אלו השלכות משמעותיות על זכויותיהם של אזרחים ישראלים ואזרחים זרים ועל אינטרס ההסתמכות שלהם. אשר על כן, החלטות אלו ראויות להיחשב כהחלטות "מעין שיפוטיות" המקימות לאדם זכות ייצוג וזכות טיעון. החלטות מסוג זה מן הראוי שתקבלנה ברמה מנהלית בכירה ותידונה בפני ועדה מקצועית קבועה, הפועלת במתכונת "מעין שיפוטית". הצורך בייסודה של ועדה מעין זו בולט על רקע תפקודה החלקי והלקוי של הוועדה הבין משרדית, המופקדת כיום על מתן ייעוץ לשר הפנים במגוון הסוגיות ה"הומניטאריות".

בוועדה זו חברים נציגים של משרדי ממשלה שונים (משרד הבריאות, משרד החוץ, שב"כ, משרד לביטחון פנים, לשכת הקשר, המוסד לביטוח הלאומי וכו'). הוועדה מתכנסת כפעם בחודש ואולם בשל ריבוי התיקים, החלטותיה מתעכבות חודשים רבים. כיום אין למבקש המעמד זכות טיעון או ייצוג בפני ועדה זו, והתיק מוכן ומוצג לחבריה על ידי נציג משרד הפנים בלבד. פרוטוקולי הוועדה והחלטותיה אינם נשלחים למבקש המעמד, בהיות הוועדה "ועדה פנימית", שדיוניה חסינים בפני הזכות לקבלת מידע. החלטות מנהל המינהל האוכלוסין על בסיס עצת הוועדה נמסרות למבקש המעמד, על פי רוב, ללא כל נימוק. בהחלטות אלו אין כל זכר לממצאים שהוגשו לוועדה ומה היו שיקוליה, וכמובן שאין כל אזכור של זכות ערעור. אופן התנהלות זה של הוועדה סותר את עקרונות המנהל התקין וכללי הצדק הטבעי ופוגע בצורה יסודית וחמורה בזכויות הדיוניות והמהותיות של מבקשי המעמד.

ביקורת של בתי המשפט על תפקודה של הועדה הבין משרדית:

"ועדה מעין שיפוטית, הבאה לשקול גורלות אנשים, ולהחליט מי יגורש ומי יושאר במדינה, צריכה לקיים הליך זה באופן זהיר ואחראי, תוך ווידוא כי כל מקרה המובא בפניה נדון לגופו ולכל פרטיו הענייניים. נספח ו' לכתב התגובה של המשיב מעלה ספקות רבים, אם אכן עמדו בפני הועדה הבין-משרדית, בין אם בהחלטתה האחרונה לגבי העותרת ובין אם בהחלטותיה הקודמות לגביה, מלוא הנתונים שיאפשרו מתן החלטה לגופו של עניין... בענייננו עולה ספק רב אם הועדה הבין-משרדית אכן קיימה דיון של ממש בעניינה של העותרת, תוך מודעות לכל נסיבותיה ולשינוי שארע לאחרונה, אלא עולה חשש שמא שימשה הועדה "חותמת גומי" החוזרת על ההחלטות הקודמות, מבלי שנתנה את הדעת לשינוי הנסיבות". (עת"מ (חיפה) 1037/03 לריסה פלדמן נ' שר הפנים פסק דין מיום 1.2.04)

"ברם, משפתחו המשיבים בפני העותרת את שערי הועדה הבינמשרדית - דין היה שהליך קבלת ההחלטות של הועדה בעניינה של בקשת העותרת ייעשה ויובנה תוך בחינת המצב החריג בקיצוניותו של התוצאות שיוודעו לאותה החלטה על טובת ארבע הילדות הקטנות, גורלן, עתידן ונפשן. מן הראוי היה שהועדה תאפשר לעותרת, או לבאי

כוחה, להתייצב בפניה ולהביא בפניה את חווה"ד הנדרשת מרשויות הרווחה והסעד האמונות על גורלם ושלומם של קטני קטינים וקטני קטנות אזרחי המדינה. ראוי היה כי הועדה תבחן האפשרות ליזום בעצמה קבלת חוו"ד מהרשויות האחראיות לכך. ועל הכל - ראוי היה שהחלטת הועדה תנומק בדרך שתשקף את בחינת ההיבטים האמורים בעניינה של אותה בקשה חריגה ומיוחדת שהובאה בפניה." (עת"מ ב"ש) 313/06 עמותת "רופאים לזכויות אדם" נ' שר הפנים פסק דין מיום 24.12.06

הצעת המרכז:

יש לקבוע בחקיקה ראשית את הקמתה של וועדה בעלת סמכויות סטטוטוריות אשר תבוא בנעלי שר הפנים בכל הנוגע להחלטות הנוגעות לשדרוג מעמד או אי חידוש מעמד. חברי הוועדה ימונו על ידי שר הפנים בהתאם לתנאי הכשירות שיפורטו בחוק. על הועדה יחולו חובות של גוף בעל סמכויות מעין שיפוטיות, לרבות חובת הנמקה, זכות ערעור על החלטתה לערכאות שיפוטיות וחובת היתר ייצוג וטיעון. כמו כן, ייקבע פרק זמן סביר בו חייבת בקשה להידון בפני הועדה וייקבעו הסדרים למקרה בו הועדה איננה עומדת בלוח הזמנים שנקבע (דוגמת הענקת מעמד ארעי למבקש). עמדות משרדי הממשלה השונים יוצגו לוועדה על ידי נציגי מנהל האוכלוסין.

ג. ביטול אזרחות

סעיף 11 לחוק האזרחות מעניק לשר הפנים הסמכות לבטל אזרחותו של אדם (ואת אזרחותו של ילדו הקטין) אם האזרחות "נרכשה על יסוד פרטים כוזבים". ניסיונו של המרכז לפלורליזם יהודי, העולה בקנה אחד עם ביקורתו העקבית והנוקבת של בית המשפט בסוגיה זו, מלמד כי שר הפנים בפרט, ומנגנוני המשרד בכללותם, אינם מטפלים בסוגיה זו כראוי. ביטול אזרחות הוא פגיעה אנושה באחת מן הזכויות הבסיסיות של כל אדם. רבים מאזרחיה החדשים של מדינת ישראל, אשר עלו ארצה בשנות ה-90, ויתרו או איבדו את אזרחותם הזרה עת עלו ארצה, כך שביטול אזרחותם הישראלית הופך אותם לחסרי אזרחות על כל המשתמע מכך. גם לאחר מינויה של וועדה מייעצת לשר לעניין ביטולי האזרחות, הליכים אלו רחוקים מלעמוד בכללי הצדק הטבעי ועקרונות המנהל התקין ואינם מאפשרים את מימושן של זכויות יסוד כייצוג, טיעון וערעור. פעמים רבות לומדים אזרחים ישראלים על ביטול אזרחותם שנים לאחר שבוטלה. בשל היקף הפגיעה בזכויות האזרח, סבור המרכז לפלורליזם יהודי כי נטל הראייה בהליכי ביטול אזרחות ראוי שיונח על כתפי המדינה. הדרך היחידה להבטיח קיומו של הליך ראוי והוגן היא העברת הסמכות בתחום זה לבית המשפט.

ק', בן ליהודי, עלה ארצה מחבר העמים בשנת 1991, וקיבל אזרחות ישראלית. כתוצאה מקבלת אזרחות ישראלית איבד את אזרחותו הקודמת כפי שהיה נהוג אז. בשנת 2002, עת חזרתו מביקור בחו"ל, המתין לו בשדה תעופה פקיד משרד הפנים, אשר הודיע לק' כי אזרחותו הישראלית בוטלה. רק לאחר הגשת עתירה לבית המשפט העליון התברר כי אזרחותו בוטלה בהיעדרו, מבלי שניתנה לו הזדמנות כלשהי להשמיע את טענותיו, או לבחון את הראיות שהיוו בסיס להחלטה. כתוצאה מהגשת העתירה, קיבל ק' בימים אלה, (לאחר שנאלץ לשהות בישראל במשך ארבע שנים ללא מעמד כלשהו) רשיון ארעי, עד לבדיקת ממצא ורציני בטענותיו. מעמדת המדינה עולה כי ייתכן מאוד כי מלכתחילה לא היה מקום לבטל את אזרחותו.

הצעת המרכז:

סעיף 11 לחוק האזרחות יתוקן באופן בו ביטול אזרחותו של אזרח ישראלי יעשה על ידי בית המשפט. היה וברצונו של שר הפנים לבטל את אזרחותו של אדם, יהא עליו לפנות לבית משפט מוסמך ולקבל צו המאשר את ביטול האזרחות לאחר הוכחת קיומם של פרטים כוזבים. נהלי הליך ביטול האזרחות יוסדרו בתקנות.

ד. קביעת תקופת התיישנות בחקיקת ההגירה וההתאזרחות

חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות אינם קובעים כל תקופת התיישנות, בניגוד למקובל בדין הפלילי והאזרחי. העדר הגדרה חקוקה של תקופת התיישנות בחוקים אלו מאפשר בחינה חוזרת ובלתי מתוחמת בזמן של זכאות אזרח, או תושב, למעמד בישראל. בחינה זו פוגעת בהסתמכותו של האזרח, או התושב, על פעולת הרשויות, ואינה תואמת את תפיסות היסוד המשפטיות בעניין ההתיישנות. לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי, יש להחיל את עקרון ההתיישנות אף על מעמדו של האזרח או התושב בישראל, ולהעניק עדיפות עם חלוף תקופת ההתיישנות לאינטרס ההסתמכות שלו ושל בני משפחתו, לנוכח מחדל הרשויות.

הצעת המרכז:

חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות יתוקנו באופן בו יוגבל ביטולם של אזרחות ישראלית או מעמד תושבות לעילות שנוצרו בשבע השנים הקודמות לביטול המעמד בלבד.

פרק ג': חוק השבות

חוק השבות הנו הציר המכונן של מדיניות ההגירה הישראלית והביטוי המובהק להיות מדינת ישראל – מדינתו של העם היהודי. בשנים האחרונות גוברים הקולות להכנסת שינויים בחוק, באופן שיצמצם את היקף הזכאים לשבות. המרכז לפלורליזם יהודי, כמייצג עמדתה של היהדות המתקדמת בישראל ובתפוצות, מתנגד נחרצות לכל שינוי אשר ימנע מאנשים השייכים, על פי הגדרתם והגדרת הקהילה היהודית בקרבה הם חיים, לעם היהודי מלממש את זכות השבות. לנוכח המציאות הדמוגרפית הקיימת בקהילות היהודיות בתפוצות, ולנוכח "אתגר המשכיות" של העם היהודי, מתנגד המרכז לפלורליזם יהודי לצמצום גורף בזכאות לשבות, באמצעות ביטול זכאותם של נכדים ליהודים לשבות. יחד עם זאת, במידה וצעד מסוג זה יישקל, יש להקפיד כי במקביל תתווסף לחוק ההכרה בזכאותם של מי שמוכרים כיהודים על ידי קהילה יהודית מוכרת בישראל או בתפוצות, או של מי שיש להם זיקה מוכחת לקהילה יהודית מוכרת בישראל או בתפוצות. דוגמה לחיוניותה של תוספת זו מצויה, למשל, בעניינו של נכד לסב יהודי מצד אביו. נכד זה יכול שיוכר כיהודי על ידי קהילה רפורמית בארה"ב וישתייך אליה, אך אם יבוטל "סעיף הנכד" בחוק השבות, הוא לא יהיה זכאי לעלות לישראל. לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי, אין להעלות על הדעת פגיעה בזכותו של יהודי זה לממש את זכותו לשבת בישראל.

כהמשך ישיר לעמדה עקרונית זו מצפה המרכז לפלורליזם יהודי לשינוי בעמדתה המסורתית של ממשלת ישראל כנגד ההכרה בגיורים לא אורתודוקסים הנערכים בישראל לצורך "חוק השבות". עמדותיה הקודמות של ממשלת ישראל כנגד ההכרה בגיורים הלא אורתודוקסים בתפוצות וכנגד תוקפם של גיורים אלו הנערכים בישראל לצורך מרשם האוכלוסין נדחו על ידי המשפט. סירובו הנוכחי של משרד הפנים להכיר בתוקפם המלא של הגיורים הלא אורתודוקסים הנערכים בישראל סותר מפורשות את רוח פסיקותיו של בית המשפט ואת תכליתו של חוק השבות. לשיטת המרכז, על ממשלת ישראל להכיר ללא סייג בתוקפו של כל גיור הנערך בקהילה יהודית מוכרת בארץ או בתפוצות לכל עניין, ולבוא בדברים ובקשרי עבודה עם המוסדות המגיירים של הזרמים הדתיים השונים בכדי להבטיח שהליכי הגיור לא ינוצלו לרעה.

הבחנה בין הזכות לשבות לזכות להתאזרחות

בצד עמדות עקרוניות אלו, יש, לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי, לבחון שינוי מהותי אחד הנוגע לחוק השבות והוא ביטול הזיקה הישירה והמיידי בין מימוש זכות השבות (שתבוא לידי ביטוי בקבלת מעמד של תושבות קבע) לרכישתה של האזרחות הישראלית. ביטולה של הזיקה האוטומטית בין זכות השבות ובין רכישתה של האזרחות הישראלית יעמיד את האחרונה על בסיס שוויוני יותר ויצמצם את "רוחב החזית" בה באה לידי ביטוי האבחנה על בסיס לאומי-דתי הגלומה בחוק השבות. בנוסף, ביטולה של הזיקה האוטומטית יקשה על ניצולה של זכות השבות לרעה.

הצעת המרכז:

יבחן תיקון חוק האזרחות באופן שבו הזכות לשבות תעניק זכות לשיבת קבע בישראל. עם הוכחת השתקעות בישראל וידיעת-מה את השפה העברית (עם אפשרות לפטור בתנאים מסוימים), יוכל זכאי השבות להתאזרח בישראל. יודגש כי יש להתנות תיקון זה במימוש יתר ההצעות המצויינות במסמך, בדגש על ההצעות בפרק ב' הנוגעות למנגנוני קבלת ההחלטות. ציון כי שינוי תפיסה עקרוני זה גם יביא על פתרונה את סוגיית פיצול המעמד בתוך המשפחה, כפי שיפורט בנספח א'.

סיכום

עשור ומחצה לאחר ראשיתו של גל העלייה המבורך מחבר המדינות ומארצות הגוש המזרחי מצויה מדיניות ההגירה הישראלית במשבר. השילוב בין תשתית חקיקתית מיושנת, העדר כלים מנהליים ואדמיניסטרטיביים מתאימים והחשש מפני ניצולם של הליכי ההגירה לרעה, לנוכח היקפה של הגירת העבודה, מוביל לפגיעה קשה בזכויותיהם של אלפי אזרחים ישראלים ואזרחים זרים הזכאים להשתקע בישראל. במסמך זה מפורטות הצעות המרכז לפלורליזם יהודי של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל לשינויי חקיקה ולמדיניות מנהלית בתחום מדיניות ההגירה. המלצות אלו מבקשות לאזן בין הרצון להעמיד את מדיניות ההגירה על יסודות מתאימים למציאות הישראלית ובין הצורך למנוע ניצול לרעה של הליכי ההגירה.

נספח א': הצעת המרכז להסדרת מעמדם של נלווי הזכאים לשבות

חלק ניכר ממבקשי המעמד האזרחי הנתקלים בכשליה של מדיניות ההגירה הישראלית הינם בני משפחה של זכאי חוק השבות המבקשים להילוות אליהם בעלייתם ארצה. העדר הסדרת הזכאות של נלוויים אלו למעמד אזרחי בחקיקה ראשית או משנית, והעדר קביעת מסלול ייחודי לצורכי ביקור יוצר חוסר עקביות במדיניות מנהל האוכלוסין ולהפרה חוזרת ונשנית של עקרונות המנהל התקין.

בהמשך למתואר בפרק א' של מסמך זה, להלן הצעות המרכז לפלורליזם יהודי להסדרת מעמדם של סוגי הנלוויים הבאים לזכאי חוק השבות:

- א. ילדים קטינים של נכדי יהודים.
- ב. ילדים קטינים מנישואים קודמים של בני זוג של זכאי שבות.
- ג. ילדים מאומצים של זכאי שבות.
- ד. הורים קשישים של זכאי שבות.
- ה. ידועים בציבור של זכאי שבות.
- ו. בני משפחה של זכאי שבות המבקשים לבקר את משפחתם בישראל.

א. ילדים קטינים של נכדים של יהודים (נינים)

בהתאם לנוהל הפנימי של משרד הפנים בסוגיית זכאי מעמד של קבע מטעמים הומניטריים, זכאים נינים קטינים המתלווים להוריהם למעמד של קבע עם כניסתם לישראל. בפועל, ניני היהודים מקבלים מעמד של תושב ארעי בלבד, למרות רישומם בתעודות העולה שמקבלים הוריהם ממשרד העלייה והקליטה. פעמים רבות הענקתו של המעמד הארעי מביא לאי-חידוש רשיונות הישיבה, שכן ההורה כלל לא מודע לכך שילדו לא זכה למעמד קבוע, על כל המשתמע מכך. יתירה מכך, בהתאם להצהרות נציג משרד הפנים בפני ועדת הפנים של הכנסת, כעבור שלוש שנים זכאי הנין לבקש התאזרחות. ברם, מידע זה לא מובא בפני ההורים, ונינים רבים אינם מודעים לזכותם זו. ניסיון המרכז לפלורליזם יהודי מלמד כי לעתים בקשה זו איננה מתקבלת. מדיניות זו של משרד הפנים גורמת לפיצול סטאטוס במשפחה, דבר היוצר קשיים וכשלים רבים, כדוגמת ילדים אשר אינם יכולים לצאת מישראל ולהיכנס אליה יחד עם הוריהם בהעדר זכאות לדרכונים ישראלים. בנוסף, מציאות זו מביאה לקשיים בקבלת שירותים בסיסיים של חינוך, כיסוי בריאותי ותסבוכות בירוקרטיות רבות נוספות.

הצעת המרכז:

זכותם של נינים קטינים לקבלת אזרחות ישראלית תוגדר בחקיקה ראשית (בחוק האזרחות או בכל חוק אחר). אם תתקבל הצעת המרכז להפרדת מימוש זכות השבות וזכות ההתאזרחות, אזי התאזרחותם של הקטינים תעשה, בדרך טבעית, יחד עם התאזרחות הוריהם.

ב. ילדים קטינים מנישואין קודמים של בני זוג של זכאי שבות.

נוהל משרד הפנים המוזכר לעיל, כולל גם את הסדרת מעמדם של ילדים קטינים מנישואין קודמים של בן הזוג של זכאי השבות. על פי הנוהל זכאים קטינים אלו למעמד של תושבות קבע. בפועל ניתן לקטינים אלו מעמד של תושבות ארעי על שלל הקשיים הנזכרים לעיל. מעמד זה מוענק לקטינים בכפוף לסמיכותם על שולחן ההורה העולה לארץ במשך שנתיים קודם לעלייה.

הצעת המרכז:

זכותם של ילדים קטינים מנישואין קודמים של בן הזוג של זכאי השבות לרכישת אזרחות בהליך מדורג תוגדר בחקיקה ראשית ותותנה בסמיכות על שולחן ההורה העולה. יחד עם זאת, יש לקבוע חריגים להתניה זו בנסיבות הבאות: ההורה המשמורן נפטר או אינו מסוגל עוד לטפל בקטין, וטובתו של הקטין מחייבת גידולו על ידי ההורה הנמצא בישראל.

ג. אימוץ

סוגיית הענקת מעמד אזרחי לילדים מאומצים של זכאי שבות הינה סוגיה מורכבת, שכן במצב המשפטי הנוהג כיום מדינת ישראל אינה מכירה בצו אימוץ זר הניתן לאזרחים זרים (ובעניינו - טרם עלייתם לארץ). בהיעדר כל דרך חקוקה לקליטתו, מהווים פסק הדין הזר ותעודת האימוץ שבעקבותיו ראייה מינהלית בלבד. עיקר הבעיה מתגלה במצב בו זכאי שבות מאמץ את ילדו של בן זוגו מנישואים קודמים. דרך המלך להתמודדות עם סוגיה זאת היא תיקונו של חוק אימוץ ילדים באופן המסדיר את ההכרה בפסקי דין זרים של אימוץ ילדים בידי אנשים שבאותה עת לא היו אזרחי ישראל או תושביה. עד לתיקון חקיקה זה מן הראוי למצוא פתרון סביר לעניינם של הילדים המאומצים.

הצעת המרכז:

על משרד הפנים להכיר באימוץ כן המשקף נאמנה יחסי הורה-ילד בין ההורה המאמץ לבין המאומץ - לצורך חוק השבות. זכותם של ילדים מאומצים של זכאי שבות, שאומצו על ההורה הזכאי טרם עלייתו, לקבלת מעמד בישראל ואופן מימושה של זכות זו תוסדר בחקיקה משנית אשר תכלול את ההוראות הבאות:

1. בהעדר חשש כי האימוץ אינו כן יזכה הילד המאומץ למעמד של עולה, או למעמד של תושב קבע, במידה והוא בנו של נכד של יהודי.

2. במצב בו קיים חשש כי האימוץ אינו כן, והילד המאומץ הינו קטין והוא ילדו של בן הזוג של זכאי השבות מנישואים קודמים, יזכה הקטין עם הגיעו לארץ למעמד של תושב קבע מכוח הנוהל הנוגע להקניית מעמד לילדי בני זוג של זכאי שבות מנישואים קודמים ולא למעמד עולה. לקטין תעמוד הזכות לפנות למשרד הפנים להוכחת כנות האימוץ בהליך אשר יקבע בנהלים. סרב משרד הפנים להכיר באימוץ בסיומו של הליך ההוכחה תעמוד לקטין הזכות לעתור לבית המשפט בדרישה לקבלת מעמד עולה ולהתאזרחות. במצב בו הקטין אינו ילדו של בן זוגו של זכאי השבות, וימצא שהאימוץ אינו כן, יהיה על הקטין לעזוב את הארץ.

3. במקרה בו מדובר במאומץ המגיע ארצה בהיותו בגיר, לאחר שאומץ בהיותו קטין טרם עליית הוריו וקיים חשש כי האימוץ אינו כן, יזכה הבגיר למעמד של תושב ארעי. באם קיים חשש כי האימוץ אינו כן יהיה על הטוען לזכאות מכח האימוץ (להלן: "המבקש") לפנות למשרד הפנים להוכחת כנות האימוץ. במקרה בו יסרב משרד הפנים להכיר בתוקף האימוץ, תעמוד למבקש הזכות לפנות לבית המשפט לענייני משפחה בתביעת אבהות/אמהות לפי העניין. רישיון התושבות הארעי יוארך עד תום ההליכים. במידה ויקבל בית המשפט את התביעה, יזכה המבקש למעמד עולה כבן ליהודי או כנכד ליהודי (יודגש כי נין בגיר של יהודי, בין אם מכוח לידה או מכוח אימוץ, אינו זכאי לרכישת מעמד בישראל). ואולם, באם ידחה בית המשפט את התביעה, יהיה על המבקש הבגיר לעזוב את הארץ או להגיש בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטאריים.

ד. הורים קשישים של זכאי שבות

במצב המשפטי הנוהג כיום הורה קשיש של אזרח ישראלי שאינו זכאי שבות כשלעצמו אינו בעל זכות קנויה לקבלת מעמד בישראל. סוגיה זו מתעוררת בעניינו של גרוש של יהודי אשר ילדיו עלו ארצה כילדים של יהודי או בהורה קשיש של בן זוג של זכאי שבות. בעשור האחרון השתנה מעמד המשפטי של הורים קשישים, כאמור, מקצה לקצה. תחילה היו הם זכאים למעמד של קבע במסגרת הנוהל המוזכר לעיל בראשו של נספח זה. לאחר מכן הוחלט כי יינתן להם מעמד של תושבים ארעיים. בהמשך, שינה משרד הפנים את מדיניותו והקפיא כליל את מתן המעמד להורים קשישים. לאחרונה, לאחר תקופה בה ניתנו להורים הקשישים רישיונות עבודה בלבד, הוחלט על נוהל חדש, המעניק רישיון ישיבת ארעי ואפשרות לרכישת מעמד קבע באופן הדרגתי. מצב עניינים זה בו מדיניותו של משרד הפנים משתנה תכופות ללא פיקוח פרלמנטרי, ועיגונה של מדיניות זו נעשה בנהלים פנימיים המפורסמים לציבור באופן חלקי בלבד, פוגע הן בהורים הקשישים והן בילדיהם העולים, אזרחי ישראל, המבקשים לסעוד אותם לעת זקנתם.

הצעת המרכז:

מעמדם של הורים קשישים לאזרחים ישראליים יוסדר בחקיקה משנית מחוץ לשיקול דעתו "ההומניטרי" של שר הפנים. בהסדר זה יקבע כי להורה קשיש, אשר אין לו ילדים נוספים במדינת המוצא, תינתן הזכות לקבל מעמד של תושב ארעי והזכות לרכישתה של תושבות קבע באופן הדרגתי. אדם בודד יוכר כהורה קשיש מגיל 65. זוג הורים יזכה ליהנות מן המעמד בישראל מגיל 70 ואילך של אחד מבני הזוג. רכישת המעמד תקנה להורה הקשיש את הזכות לקבלת ביטוח רפואי מלא, ללא תקופת המתנה וללא תלות במצב בריאותי, בכפוף לתשלום דמי בריאות.

ה. ידועים בציבור

במצב המשפטי הנוהג כיום בני זוג "ידועים בציבור" של זכאי שבות אינם זכאים כלל למעמד בישראל; זאת בשונה מבני זוג "ידועים בציבור" של אזרחים ישראלים אשר להם מסלול מדורג לרכישת מעמד של קבע בישראל. לשיטת המרכז לפלורליזם יהודי אין כל הצדקה להעדר השוויון בתחום זה, במיוחד כאשר קיימת מניעה לנישואי הזוג (בני זוג מאותו המין, מסורבי גירושין וכו').

הצעת המרכז:

ביחס לזוגות ידועים בציבור "מתוך בחירה" (יכולים להינשא אבל בוחרים שלא למסד את הקשר באמצעות נישואין) – בני הזוג יגישו הוכחות בקונסוליה הישראלית בחו"ל בדבר היותם זוג "ידועים בציבור" בהתאם להלכות הקיימות בבתי המשפט בישראל לעניין הגדרת המונח ודרכי הוכחת הקשר. יוכיחו בני הזוג קשר של יותר מחמש שנים, יזכה בן הזוג הנלווה לזכאי השבות לרשיון ישיבת קבע. יוכיחו בני הזוג קשר של פחות מ-5 שנים, יקבל בן הזוג מעמד של תושב ארעי ושדרוג מעמדו יותנה בעמידתו בתנאי ההליך המדורג לרכישת מעמד של קבע.

ביחס לזוגות ידועים בציבור "מתוך הכרח" (כדוגמת זוגות מאותו המין, מניעות אחרת מוכחת לנישואין וכו') עם הוכחת משק בית משותף וחיים משותפים, יקבל בן הזוג מעמד עולה על כל המשתמע מכך.

ו. קביעת מסלול ביקור מיוחד לקרובי משפחה של זכאי שבות:

משרד הפנים והקונסוליות הישראליות מערימות קשיים רבים בפני קרובי משפחה של זכאי שבות (הן כאלה הזכאים בעצמם למעמד קבוע בישראל אך מעמדם טרם הוסדר והן כאלה אשר אינם זכאים למעמד בישראל), המבקשים לבקר את בני משפחתם בישראל, וזאת במידה והם מתגוררים במדינות בהן נדרשת הסדרת אשרת כניסה (ויזה) מראש. לא אחת מונע משרד הפנים כליל את ביקורם של קרובי המשפחה בישראל. הרקע למציאות זו הוא חששו של משרד הפנים מפני ניצול הביקור לצורך הישארות בישראל. לשיטת המרכז, החשש בפני שהייה שלא כדין בישראל אינו יכול לגבור על הצורך לאפשר לבני משפחתם של אזרחים לבקר בישראל. יחד עם זאת יש לבחון אמצעים מידתיים לסיכול השהייה הלא חוקית.

הצעת המרכז:

יש לקבוע בנהלים ברורים ומפורסמים מסלול ביקור מיוחד ומהיר לקרובי משפחה של זכאי שבות ובני זוג של אזרחים ישראליים, אשר יאפשר את כניסתם לישראל מייד עם הוכחת הקשר המשפחתי. במידה וקרוב המשפחה המבקר אינו זכאי שבות, תידרש התחייבות מצד קרוב המשפחה הישראלי שידאג ליציאת מבקרו במועד. במסגרת מסלול זה תקבע גם הזכות להארכת רישיון הביקור עד לתקופה של שנה. הארכה נוספת תהיה ברשות ובהתאם לנסיבות.

ביחס לקרובי משפחה של בני זוג זרים של אזרחים אשר זכו כבר למעמד של תושבות לפחות. ניתן יהיה להאריך את רישיון הביקור לתקופה של ששה חודשים בלבד. הארכת הרישיון מעבר לכך תהיה ברשות בלבד.

נספח ב': ילדים קטינים של בני זוג זרים של אזרחים

הנוהל הקיים ביחס לילדים קטינים מנישואין קודמים של זר הנישא לאזרח ישראלי קובע כי הילד יקבל את מעמד הורה, בכפוף לכך שהחל מגיל 15 היה סמוך על שולחן ההורה במשך שנתיים קודם להגשת הבקשה למעמד מכוח הנישואין. הנוהל קובע שהזכאות היא מטעמים הומניטאריים, הנתונים לשיקול דעתו של השר.

נוהל זה אינו מתחשב במציאות בה נאלצות אמהות חד הוריות ממדינות מתפתחות לבוא לישראל כעובדות זרות על מנת לפרנס את ילדיהן, אותם הן משאירות בחו"ל – לרוב עם הוריהן. לעתים נישאת האישה לאזרח ישראלי, ובעקבות הקשר היא זוכה למעמד בישראל המאפשר, לכאורה, גם את הסדרת מעמדו של הקטין. מצב בו תדחה בקשת האם להעניק מעמד לילדה הקטין גם אם הוא מעל לגיל 15, אינו ראוי מן הבחינה ההומניטרית. בנוסף יודגש כי נוהל זה אינו מעוגן בחקיקה ראשית או משנית.

הצעת המרכז:

ילדים קטינים מנישואין קודמים של בן זוג זר של אזרח ישראלי יקבלו מעמד מכוח חקיקה ראשית או משנית באישור הכנסת, כך שמעמדו של הקטין יהיה דבר שב"זכות" ולא בשיקול דעת. כמו כן ייקבע בחוק, כי הילד זכאי להתאזרח יחד עם הורה. לתנאי של סמיכות הקטין מגיל 15 ועד לגיל 18 על שולחן ההורה שנתיים קודם להגשת הבקשה למעמד על ידי ההורה, יתווסף חריג לפיו אם המדובר באם חד הורית, והפירוד בינה לבין הקטין נגרם עקב אילוצים כלכליים, או המשמורן בחו"ל נפטר או אינו מסוגל עוד לטפל בקטין, וטובתו של הקטין מחייבת גידולו על ידי הורה אשר נמצא בישראל, תאושר כניסתו של הקטין לישראל ויוסדר מעמדו בדומה למעמד הורה.

נספח ג': סיכום המלצות המרכז

להלן סיכום הצעות המרכז לפלורליזם יהודי של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל בנוגע לשינויי מדיניות וחקיקה בתחום מדיניות ההגירה בישראל.

1. תיקוני מדיניות חקיקה בתחום זכויות הנלווים לזכאי שבות

א) ילדים קטינים של נכדי יהודים

זכותם של ילדים קטינים של נכדי יהודים (נינים) לקבלת אזרחות תוסדר בחקיקה ראשית.

ב) ילדים קטינים של בני זוגם של זכאי שבות מנישואיהם הקודמים

זכותם של ילדים קטינים של בני זוגם של זכאי שבות מנישואים קודמים לקבלת אזרחות תוסדר בחקיקה ראשית בכפוף להיותם סמוכים על שולחן ההורה העולה. במקרה בו ההורה המשמורן נפטר או נבצר ממנו לגדל את הקטין או במקרה בו טובת הקטין מחייבת את גידולו בישראל, יזכה הקטין לאזרחות מדורגת גם אם לא היה סמוך על שולחן ההורה העולה עובר לעלייתו.

ג) ילדים מאומצים

זכותם של ילדים מאומצים של זכאי שבות, שאומצו על ידי ההורה הזכאי טרם עלייתו, לקבלת מעמד בישראל ואופן מימושה של זכות זו תוסדר בחקיקה ראשית. בחקיקה משנית תקבענה ההוראות הבאות:

- (1) בהעדר חשש כי האימוץ אינו כן – יזכה הילד המאומץ למעמד של עולה, או למעמד של תושב קבע, במידה והוא בנו של נכד של יהודי.
- (2) במצב בו קיים חשש כי האימוץ אינו כן, והילד המאומץ הינו קטין והוא ילדו מנישואים קודמים של בן הזוג של זכאי השבות, יזכה הקטין, עם הגיעו לארץ, לאזרחות מדורגת מכוח חוק האזרחות כילד קטין מנישואים קודמים של בני זוג של זכאי שבות (כאמור בסעיף ב לעיל). לקטין תעמוד הזכות לפנות למשרד הפנים להוכחת כנות האימוץ בהליך אשר יקבע בנהלים. סרב משרד הפנים להכיר באימוץ בסיומו של הליך ההוכחה – תעמוד לקטין הזכות לעתור לבית המשפט בדרישה לקבלת מעמד עולה ולהתאזרחות. במצב בו הקטין אינו ילדו של בן זוג של זכאי השבות, והאימוץ ימצא כלא כן, יהיה על הקטין לעזוב את הארץ.
- (3) במקרה בו מדובר במאומץ המגיע ארצה בהיותו בגיר, לאחר שאומץ בהיותו קטין טרם עליית הוריו, וקיים חשש כי האימוץ אינו כן, יזכה הבגיר למעמד של תושב ארעי. באם קיים חשש כי האימוץ אינו כן – יהיה על הטוען לזכאות מכח האימוץ (להלן: "המבקש") לפנות למשרד הפנים להוכחת כנות האימוץ. במקרה בו יסרב משרד הפנים להכיר בתוקף האימוץ, תעמוד למבקש הזכות לפנות לבית המשפט לענייני משפחה בתביעת אבהות/אמהות לפי העניין. רישיון התושבות הארעי יוארך עד תום ההליכים. במידה ויקבל בית המשפט את התביעה, יזכה המבקש למעמד עולה כבן ליהודי או כנכד ליהודי (יודגש כי נין בגיר של יהודי, מכוח לידה או מכוח אימוץ, אינו זכאי לרכישת מעמד בישראל). ואולם, באם ידחה בית המשפט את התביעה, יהיה על המבקש הבגיר לעזוב את הארץ או להגיש בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטאריים.

ד) הורים קשישים של זכאי שבות

- מעמדם האזרחי של הוריהם הקשישים של אזרחים ישראלים, שאינם זכאי שבות שלעצמם, יוסדר בחקיקה משנית. על ההסדר התחיקתי לכלול את ההוראות הבאות:
- (1) להורה קשיש, אשר אין לו ילדים נוספים במדינת המוצא, תינתן הזכות לקבל מעמד של תושב ארעי והזכות לרכישתה של תושבות קבע באופן הדרגתי.
 - (2) אדם בודד יוכר כהורה קשיש מגיל 65, ואילו זוג הורים יזכה ליהנות מן המעמד בישראל מגיל 70 ואילך של אחד מבני הזוג.
 - (3) רכישת המעמד תקנה להורה הקשיש את הזכות לקבלת ביטוח רפואי מלא, ללא תקופת המתנה וללא תלות במצב בריאותי, בכפוף לתשלום דמי בריאות.

ה) ידועים בציבור של זכאי שבות

- זכותם של ידועים בציבור של זכאי שבות לקבלת מעמד תעוגן בחקיקה ראשית. במסגרת חקיקה משנית תעוגן המדיניות הבאה:
- (1) זוגות ידועים בציבור, שאין להם מניעה משפטית להינשא בארץ מוצאם או בישראל (קרי, ידועים בציבור מכוח בחירה) יגישו הוכחות בקונסוליה הישראלית בחו"ל בדבר היותם זוג "ידועים בציבור", בהתאם להלכות הקיימות בבתי המשפט בישראל. באם יוכיחו בני הזוג קשר של למעלה מחמש שנים, יזכה בן הזוג הנלווה לזכאי השבות לרישיון ישיבת קבע. יוכיחו בני הזוג קשר של פחות מ-5 שנים, יקבל בן הזוג מעמד של תושב ארעי, ושדרוג מעמדו יותנה בעמידתו בתנאי ההליך המדורג לרכישת מעמד של קבע של בני זוג ידועים בציבור של אזרחים ישראלים.
 - (2) זוגות ידועים בציבור שאינם יכולים להינשא בארץ מוצאם או בישראל (לדוגמא: בני זוג מאותו המין) ידרשו להוכיח בקונסוליה הישראלית בארץ מוצאם את עמידתם בתנאי ההגדרה של ידועים בציבור. הוכח הדבר - יזכה בן הזוג של זכאי השבות למעמד עולה על כל המשתמע מכך.

ו) ביקור קרובי משפחה של זכאי שבות בישראל

- יש לקבוע בנהלים של משרד הפנים, שיפורסמו לידיעת הציבור, מסלול ביקור מיוחד ומהיר לקרובי משפחה של זכאי שבות ובני זוג של אזרחים ישראלים, ממדינות שכניסת אזרחיהן לישראל מחייבת הנפקת ויזה. מסלול זה יאפשר את כניסתם לישראל מייד עם הוכחת הקשר המשפחתי. הסדר זה יכלול את ההוראות הבאות:
- (1) במידה וקרוב המשפחה אינו זכאי שבות, תידרש התחייבות מצד קרוב המשפחה הישראלי לדאוג ליציאת מבקריו במועד.
 - (2) במסגרת מסלול זה תקבע גם הזכות להארכת רישיון הביקור עד לתקופה של שנה. הארכה נוספת תהיה בשיקול דעתו של שר הפנים.
 - (3) מסלול ביקור זה יחול גם על קרובי משפחה של בני זוג זרים של אזרחים ישראלים, אשר זכו למעמד של תושבים. במקרה זה רישיון הישיבה יוארך עד לתקופה של ששה חודשים בלבד. הארכה נוספת תהיה בשיקול דעתו של שר הפנים.

2. תיקוני מדיניות וחקיקה בעניין זכויות ילדים קטינים של בני זוג של אזרחים

זכותם של ילדים קטינים מנישואין קודמים של בני זוגם של אזרחים ישראלים לקבלת אזרחות ישראלית, במסגרת הליך מדורג, תוסדר בחקיקה ראשית או משנית. עד לגיל 15, תהיה זכות זו מוחלטת. מגיל 15 ועד גיל 18 תותנה זכות זו בהיות הקטין סמוך על שולחן ההורה, בן זוגו של האזרח הישראלי. התניה זו תסויג במקרים בהם ההורה המשמורן נפטר, או נבצר ממנו לגדל את הקטין, או במקרה בו טובת הקטין מחייבת את גידולו בישראל. כמו כן יקבע כי במקרה בו הפירוד בין בן הזוג הזר לילדו הקטין נגרם עקב אילוצים כלכליים, וכי ההורה שמר על קשר עם ילדו הקטין ותמך בו כלכלית, לא יהיה בפירוד זה כדי למנוע מהקטין לזכות במעמד דומה לזה של הורה.

3. שינויי מדיניות וחקיקה בעניין זכויות בני זוג זרים לאחר פקיעת קשר נישואין עם האזרח הישראלי

א) מעמד בני זוג זרים לאחר פקיעת קשר הנישואין כתוצאה ממות בן הזוג זכותם של בני זוג זרים של אזרחים ישראלים להמשיך בהליך לרכישת מעמד בישראל תעוגן בחקיקה ראשית באמצעות תיקון חוק האזרחות והחלת הוראות סעיף 7 גם על אלמן/ה של אזרח/ית ישראל. זכות זו תותנה בקיומו של מרכז חיים בישראל, למעט מקרים חריגים. בהקשר זה מוצע לשנות את לשון הסעיף מן הביטוי "בעל ואשתו" לביטוי "בני זוג", באופן שיכלול ידועים ציבור ואלמנים/אלמנות.

ב) מעמדם של בני זוג זרים לאחר פקיעת קשר הנישואין (מחמת גירושין), במסגרתו נולדו ילדים משותפים:

זכותם של בני זוג זרים להמשיך בהליך המדורג לרכישת מעמד תושבות בישראל גם לאחר פקיעת קשר הנישואין בעקבות גירושין, וזאת במקרה ובמהלך הקשר נולדו ילדים משותפים, תעוגן בחקיקה ראשית. תנאי להמשך ההליך לרכישת מעמד יהיה קבלת חוות דעת מקצועית המעידה על קשר בין ההורה הזר לילד וקיום מרכז חיים בישראל.

ג) מעמד בני זוג זרים לאחר פקיעת קשר הנישואין מחמת פירוד על רקע אלימות משפחתית: מדיניות משרד הפנים תעוגן בחקיקה משנית. במקרה בו פקע קשר הנישואין בעקבות גירושין על רקע אלימות מוכחת במשפחה, יהיה זכאי בן הזוג הזר להמשיך בהליך המדורג לרכישת תושבות קבע בישראל.

4. מעמד בני זוג זרים של אזרחים ישראלים השוהים בישראל ללא היתר שהייה

מדיניות משרד הפנים בעניין מעמדם של בני זוג זרים השוהים בישראל ללא היתר שהייה תעוגן בנהלים אשר יובאו לידיעת הציבור. נהלים אלו יכללו את ההוראות הבאות:

א) הכרזת תקופת ביניים של 12 חודשים לצורך הגשת בקשות על ידי בני זוג ידועים בציבור כאשר אחד מהם שוהה בישראל ללא רישיון ("תקופת הלבנה"). מעמדם של בני זוג זרים אשר יגישו בקשה לקבלת המעמד בתוך תקופה זו לא ידרשו לעזוב את הארץ עד הסדרת מעמדם.

ב) לאחר סיום תקופת הבינים, בני זוג זרים של אזרחי ישראלים השוהים בישראל שלא כדין, ידרשו לעזוב את ישראל עד לאישור הזמנתם על ידי בן הזוג הישראלי. חובת יציאתו של בן הזוג הזר מן הארץ תסויג במקרים בהם יציאתו תסכן את שלומו, או שאין באפשרותו לשוב לארץ מוצאו, או בשל טעמים המוניטאריים אחרים. משרד הפנים יקבע טרם הפעלת המדיניות נהלים ברורים להסדרת חזרתם של בני הזוג הזרים לישראל בטווח זמן סביר, שפגיעתו במרקם החיים המשפחתי מצומצמת.

ג) משרד הפנים יאפשר לבני זוג שאינם נשואים, ואחד מהם שוהה בישראל ללא היתר לצאת את גבולות הארץ ולהינשא בארץ זרה, תוך מתן אפשרות לחזרה מיידית לישראל בתום הליך הנישואין (קרי, השבת נוהל אינטרוויזא אשר בוטל לפני כ-5 שנים).

5. רכישת מעמד של קבע על יד זרים השוהים בישראל כחוק במשך פרקי זמן ארוכים

א) יש לקבוע בחקיקה ראשית את סמכותו של שר הפנים לבחון את תרומתם של מהגרי עבודה חוקיים, או מומחים זרים אחרים אשר מבקשים להישאר בארץ גם בחלוף 5 שנים מיום הגעתם לישראל. המבחן להארכת היתר השהייה יהיה קיומה של תרומה משמעותית וייחודית למדינת ישראל. בהתקיים תנאי זה יוארך רישיון השיבה בישראל לתקופות נוספות, שלא תעלנה על 5 שנים במצטבר.

ב) מהגר עבודה/מומחה זר אשר צבר סה"כ 10 שנות שהות בישראל יהיה זכאי לתושבות קבע בכפוף לידיעת השפה העברית וקיום מרכז חיים במדינת ישראל.

ג) בנוסף, תקבע בחקיקה ראשית זכותו של אדם, השוהה בישראל ברישיון מסוג תושב ארעי (א/5) תקופה העולה על 5 שנים, וזאת שלא במסגרת המבחן המדורג לקראת אזרחות ישראלית כבן זוג של אזרח, לקבלת מעמד של תושבות קבע. זכות זו תותנה בהיעדר מניעה פלילית או ביטחונית וקיום מרכז חיים במדינת ישראל.

6. תיקוני מדיניות וחקיקה בעניין הליכי קבלת ההחלטות בכל הנוגע להקניית מעמד אזרחי בישראל ושלילתו

מנגנוני קבלת ההחלטות בתחום הקניית מעמד ושלילתו יעוגנו בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה באופן הבא:

א) החלטה בעקבות הגשת בקשה ראשונה לקבלת מעמד – נהלי הדיון וההכרעה בבקשות ראשונות לקבלת מעמד בישראל יקבעו בחקיקת משנה. במסגרת תחיקה זו, יוגדרו בין השאר, טווחי זמן למתן החלטה, מתן זכות ערעור מנהלית על החלטות מנהל האוכלוסין וחובת פרסום הפרטים אודות מימושה של זכות הערעור במכתב ההודעה על דחיית הבקשה. בנוסף לכך, יש לתקן את החוק לתיקון סדרי מנהל (החלטות והנמקות) באופן בו יבוטל הפטור מחובת ההנמקה אשר ניתן להחלטות שר הפנים לפני חוק הכניסה לישראל. במסגרת ביטול זה יש לחייב את השר בהנמקת כל החלטה, למעט בעניין מתן רישיון מסוג ב/2 של תייר ואשרה מסוג ב/1 של תייר בעל אישור עבודה (שאינה נובעת מבקשה על פי ההליך המדורג לקבלת אזרחות מכוח נישואין לאזרח ישראלי).

(ב) **החלטה אודות אי שדרוג מעמד או החלטה על אי חידוש מעמד** – על המחוקק לעגן, בחקיקה ראשית, את הקמתה של וועדה בעלת סמכויות סטטוטוריות אשר תבוא בנעלי שר הפנים בכל הנוגע להחלטות הנוגעות לשדרוג מעמד או אי חידוש מעמד. חברי הוועדה ימונו על ידי שר הפנים בהתאם לתנאי הכשירות שיפורטו בחוק. על הוועדה יחולו חובות של גוף בעל סמכויות מעין שיפוטיות, לרבות חובת הנמקה, זכות ערעור על החלטה לערכאות שיפוטיות וחובת היתר ייצוג וטיעון. כמו כן, ייקבע פרק זמן סביר בו חייבת בקשה להידון בפני הוועדה; יש לקבוע הסדרים למקרה בו הוועדה איננה עומדת בלוח הזמנים שנקבע.

(ג) **החלטה על ביטול אזרחות** – יש לתקן את סעיף 11 לחוק האזרחות כך שביטול אזרחותו של אזרח ישראלי יהיה בסמכותו הבלעדית של בית המשפט. נהלי ביטול האזרחות והדיון בעניין בפני בית המשפט יוסדרו בחקיקה משנית.

(ד) **קביעת תקופת התיישנות** – חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות יתוקנו באופן בו יוגבל ביטולם של אזרחות ישראלית או מעמד תושבות בעקבות עילות המתייחסות לשבע השנים הקודמות לביטול המעמד בלבד.

