

הסמכת ראש הממשלה להביא את טיוטת החוק לתיקון חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...) (סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי), התשפ"ו-2026 לדין בוועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, לנוכח היעדר שר פנים ועל מנת להבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים, להסמיך את ראש הממשלה להביא את טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...) (סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי), התשפ"ו-2026, בנוסח שלהלן, לדין בוועדת השרים לענייני חקיקה.

דברי הסבר

רקע כללי

מטרת הצעת חוק הכניסה לישראל, התשפ"ו-2026 (להלן – **הצעת החוק**), היא לעגן סמכויות פיקוח לפקחים ברשות האוכלוסין וההגירה (להלן – **הרשות**) כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי, כפי שיפורט להלן.

מכח הוראות חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק האזרחות**) וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק הכניסה לישראל**) יכול אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע לבקש את הסדרת מעמדו בישראל של בן זוגו הזר, מכוח נישואים או מכוח קשר של ידועים בציבור. בנוסף, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן – **הוראת השעה**) קובע כי שר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו, ובהתקיים התנאים הקבועים בחוק זה, לאשר את בקשת תושב האזור למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור, לשם מניעת הפרדתו מבן זוגו השווה כדין בישראל, ובמקרים מסוימים אף לתת לו רישיון לישיבת ארעי בישראל.

סמכות שר הפנים לפי חוקים אלה רחבה, אולם החוקים לא מקנים סמכות לשר הפנים, או למי מטעמו, להיכנס לדירת המגורים ולהתחקות אחר המבקשים במרחב הציבורי לצורך בחינת כנות הקשר בינם, בחינת בלעדיות הקשר או קיומו של מרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל או שילוב שלהם, וזאת במקרים המתאימים.

הסדרת מעמדו של בן זוג זר של אזרח ותושב קבע ישראלי נועדה לאפשר קיום של התא המשפחתי של האזרח הישראלי או בעל הרישיון לישיבת קבע יחד עם בן הזוג הזר שלו, בישראל. הקריטריונים להפעלת שיקול הדעת של שר הפנים בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק האזרחות ומכוח חוק הכניסה לישראל וחוק הוראת השעה מעוגנים כיום בנהלים של הרשות על פי מתווה המכונה "ההליך המדורג", שבמסגרתו, מידי שנה, נבחנים, בעיקרו של דבר כנות הקשר הזוגי והימשכותו, קיומו של קשר זוגי בלעדי וייחודי ומרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל; בנוסף, לאורך ההליך המדורג, נבדקת קיומה של מניעה ביטחונית או פלילית למתן מעמד בישראל, כאשר בסיום תקופת ההליך המדורג ובכפוף לעמידה בתנאים הקבועים בנהלי הרשות, בן הזוג הזר יכול לקבל מעמד קבוע בישראל (אזרחות ישראלית או תושבות קבע לפי העניין) או בהתאם לאמור בהוראת השעה, היתר שהייה או רישיון ישיבה בישראל.

הכללים העומדים כיום בידי עובדי הרשות כוללים ראיונות ובדיקות מסמכים. כלים אלו לא פעם אינם משקפים תמונה מלאה של מערכת היחסים ולפיכך עלולים להיות בלתי מספקים לצורך בחינת כנות הקשר הזוגי שעליו מצהירים המבקשים ובלעדיותו ואת בחינת מרכז חייהם בישראל. כתוצאה מכך, שר הפנים נאלץ לבחון בקשות לקבלת מעמד על בסיס מידע עובדתי שלעיתים לוקה בחסר. לאור היקפן הרחב של בקשות לקבלת מעמד מכוח נישואין או זוגיות עם אזרח או תושב ישראלי, כאשר בסוף ההליך בן הזוג הזר מקבל אזרחות ישראלית שהיא "אם כל המעמדות" או רישיון לישיבת קבע בישראל, יש צורך בהסדרת סמכויות בחקיקה לצורך טיוב האפשרות של הרשות לבחון את הבקשות ולגבש המלצה מושכלת לצורך החלטת השר או מי שהוסמך על ידו. יודגש, כי מתן מעמד בישראל אינו עניין של מה בכך, בהיותו מעניק זכויות ויוצר סטאטוס. על רקע זאת, מוצע להקנות בידי פקחי הרשות מספר סמכויות נוספות הנדרשות לשם בחינת הבקשות, כפי שיפורט להלן. הצורך בסמכויות המוצעות אף עלה בפסקי דין שונים, לעניין זה ראו; עמ"נ 22452-09-22 **עמיר שגב ואח' נגד רשות האוכלוסין וההגירה**; עת"מ 1876-08-11 **נמוב סנז'נה ואח' נ' משרד הפנים**.

התיקון המוצע עתה בהצעת החוק נועד להעניק לפקחי הרשות סמכויות פיקוח, שיאפשרו להם לערוך את הבירורים הנדרשים לצורך בחינה של כנות הקשר הזוגי בין האזרח הזר עם אזרח ישראלי או תושב קבע,

לרבות ניהול משק בית משותף וחיים משותפים תחת קורת גג אחת ובחינה אם מרכז חייהם בישראל ואם מדובר בניהול קשר זוגי בלעדי וייחודי, גם כאשר הם נמצאים בתוך ההליך המדורג. יובהר, למען הסר ספק, כי הסמכויות המוצעות, יהיו נתונות לפקח אך ורק לצורך הליך בחינת בקשה למתן מעמד לבן זוג של אזרח ישראלי או בעל רישיון לשיבת קבע לפי כל דין, לרבות הוראת השעה. עוד יובהר, כי הרשות תגבש נהלים שיסדירו את אופן הפעלת הסמכויות המוקנות לה בתיקון זה, על מנת להבטיח כי הן יופעלו על פי דין ובכלל זאת בהתאם לכללי המשפט המנהלי. בהתאם למידע שנמסר מהרשות קיימת דחיפות בקידום תיקון החקיקה ולא ניתן להמתין למינויו של שר פנים, כיוון שהיחידה לבחינת כנות קשר ברשות האוכלוסין וההגירה, שהוקמה בשנת 2007 בכדי לסייע לעובדי הלשכות באיסוף מידע אודות בני הזוג המבקשים לקבל מעמד בישראל במקרים שבהם התעורר ספק בדבר התקיימות תנאי הבקשה, הפסיקה את פעילותה בשנת 2023. פעילות היחידה הופסקה בין היתר נוכח חוות דעת שהתקבלה על ידי משרד המשפטים שבה צוין כי הקניית סמכויות לפקחי רשות, מעבר לסמכויות המוקנות להם היום, מחייבת הסדרה בחקיקה.

כפי שצוין לעיל, הכלים העומדים כיום בידי עובדי הרשות אינם משקפים תמונה מלאה של מערכת היחסים בין בני הזוג ולפיכך עלולים להיות בלתי מספקים לצורך בחינת כנות הקשר הזוגי שעליו מצהירים המבקשים ובלעדיותו ובחינת מרכז חייהם בישראל. כאמור לעיל, בסוף ההליך בן הזוג הזר מקבל מעמד קבוע בישראל, ויוזכר מתן מעמד בישראל אינו עניין של מה בכך, בהיותו יוצר סטאטוס ומעניק זכויות (בהתאם לסוג המעמד שניתן), כגון: זכויות סוציאליות, זכויות וחובות שונות וכן, הטבות ושירותים ציבוריים נוספים בבריאות, בחינוך, בתשתיות, בביטחון וברוחה. ועל כן, להענקת מעמד על סמך זוגיות פיקטיבית ו/או מצג שווא, אם כן, עלויות כלכליות גבוהות למשק.

בהתאם לנתונים שנמסרו מהרשות, כ-5000 בקשות כאמור מוגשת בשנה בממוצע. כך למשל, בין השנים 2018-2024 הוגשו 36,539 בקשות לקבלת מעמד בישראל על בסיס איחוד משפחות וחיים משותפים. לשם המחשה מבחינת נתוני עבר, בשנים 2018-2022 טופלו קרוב לאלף תיקים על ידי היחידה לבחינת כנות קשר שנשלחו ממנהל אוכלוסין לבדיקתם, לאיסוף ראיות וממצאים, בעוד למעלה משליש מהם (36%) הוכחו כניסיונות לקבלת מעמד בהונאה ובשאר, לא נמצא כזב במערכת היחסים.

לסיכום, בהתאם למידע שנמסר מהרשות היעדר סמכויות פיקוח בחקיקה ראשית מונע בחינה אפקטיבית של כנות הקשר ומרכז החיים, גם במקרים שבהם עולה ספק מהותי, אף לאחר שבוצעו הבדיקות הרגילות בעניינם של בני הזוג. לכל יום של עיכוב בחקיקה יש השלכות קריטיות בהיבט הכלכלי והחברתי. לפיכך, יש צורך דחוף בהסדרת סמכויות הפקחים בחקיקה לצורך טיוב האפשרות של רשות האוכלוסין וההגירה לבחון את הבקשות ולגבש המלצה מושכלת לצורך החלטת השר או מי שהוסמך על ידו.

בהעדר שר פנים, ולאור הדחיפות שיש בעת הזו בקידום הנושא, כמפורט לעיל, מוצע להסמיך את ראש הממשלה להביא לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה את טיוטת החוק האמורה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית;

תחום פעולה עיקרי: 09אחר

מגיש: ראש הממשלה

י"ט בשבט התשפ"ו
6 בפברואר 2026



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ח בשבט התשפ"ו
5 בפברואר 2026
סימוכין: 6908204150

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: הסמכת ראש הממשלה להביא את טיוטת החוק לתיקון חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...)(סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי), התשפ"ו-2026 לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מכת הוראות חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק האזרחות**) וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק הכניסה לישראל**) יכול אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע לבקש את הסדרת מעמדו בישראל של בן זוגו הזר, מכוח נישואים או מכוח קשר של ידועים בציבור. בנוסף, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן – **הוראת השעה**) קובע כי שר הפנים רשאי לאשר, לפי שיקול דעתו, ובהתקיים התנאים הקבועים בחוק זה, את בקשת תושב האזור למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור, לשם מניעת הפרדתו מבן זוגו השוהה כדין בישראל, ובמקרים מסוימים אף לתת לו רישיון לישיבת ארעי בישראל.

כפי שנמסר מרשות האוכלוסין וההגירה (להלן – **הרשות**), הסדרת מעמדו של בן זוג זר של אזרח ותושב קבע ישראלי נועדה לאפשר קיום של התא המשפחתי של האזרח הישראלי או בעל הרישיון לישיבת קבע יחד עם בן הזוג הזר שלו, בישראל. הקריטריונים להפעלת שיקול הדעת של שר הפנים לצורך יישום סמכותו בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק האזרחות ומכוח חוק הכניסה לישראל והוראת השעה מעוגנים כיום בנהלים של הרשות על פי מתווה המכונה "ההליך המדורג". לפי המתווה, נבחנים מידי שנה, בעיקרו של דבר כנות הקשר הזוגי והימשכותו, קיומו של קשר זוגי בלעדי וייחודי ומרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל.

בהתאם למידע שנמסר מהרשות, סמכות שר הפנים לפי חוקים אלה רחבה, כאשר הכלים העומדים כיום בידי עובדי הרשות כוללים ראיונות ובדיקת מסמכים. כלים אלו לא פעם אינם משקפים תמונה מלאה של מערכת היחסים ולפיכך עלולים להיות בלתי מספקים לצורך בחינת כנות הקשר הזוגי שעליו מצהירים המבקשים ובלעדיותו ואת בחינת מרכז חייהם בישראל. כתוצאה מכך, שר הפנים נאלץ לבחון בקשות לקבלת מעמד על בסיס מידע עובדתי שלעיתים לוקה בחסר.

כפי שמפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, התיקון המבוקש בחוק הכניסה לישראל נועד להעניק לפקחי הרשות סמכויות פיקוח, שיאפשרו להם לערוך את הברורים הנדרשים לצורך בחינה של כנות קשר זוגי בין אזרח זר לאזרח ישראלי או תושב קבע, לרבות ניהול משק בית משותף וחיים משותפים תחת קורת גג אחת ובחינה אם מרכז חייהם בישראל, כמו גם אם מדובר בניהול קשר זוגי בלעדי וייחודי, גם כאשר הם נמצאים בתוך ההליך המדורג. כן יצוין כי הצורך בסמכויות המוצעות אף עלה בפסקי דין שונים, לעניין זה ראו; עמ"נ 22452-09-22 **עמיר שגב ואח' נגד רשות האוכלוסין וההגירה**; עת"מ 1876-08-11 **נמוב סנז'נה ואח' נ' משרד הפנים**.



היועצת המשפטית

בהמשך לעבודת מטה שנעשתה ברשות יחד עם הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה, ולאחר הפצת תזכיר חוק, גובשה טיוטת החוק לתיקון חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...) (סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי), התשפ"ו-2026.

בהתאם לטיוטה מוצע להוסיף לחוק את סעיף 6א, שעניינו סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי, והוספה של סעיף 6ב, שעניינו חובת עדכון פרטים.

בהתאם למידע שנמסר מהרשות, קיימת דחיפות בקידום תיקון החקיקה ולא ניתן להמתין למינויו של שר פנים, כיוון שהיחידה לבחינת כנות קשר ברשות האוכלוסין וההגירה, שהוקמה בשנת 2007 בכדי לסייע לעובדי הלשכות באיסוף מידע על אודות בני הזוג המבקשים לקבל מעמד בישראל במקרים שבהם התעורר ספק בדבר התקיימות תנאי הבקשה, הפסיקה את פעילותה בשנת 2023. פעילות היחידה הופסקה בין היתר נוכח חוות דעת שהתקבלה על ידי משרד המשפטים, שבה צוין כי הקניית סמכויות לפקחי הרשות, מעבר לסמכויות הקנויות להם היום, מחייבת הסדרה בחקיקה.

כפי שפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, היעדר סמכויות פיקוח בחקיקה ראשית מונע בחינה אפקטיבית של כנות הקשר ומרכז החיים, גם במקרים שבהם עולה ספק מהותי, אף לאחר שבוצעו הבדיקות הרגילות בעניינם של בני הזוג.

האמור מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שבסוף ההליך בן הזוג הזר מקבל מעמד קבוע בישראל. מעמד קבוע בישראל אינו עניין של מה בכך, בהיותו יוצר סטאטוס ומעניק זכויות סוציאליות, הטבות ושירותים ציבוריים נוספים בבריאות, בחינוך, בתשתיות, בביטחון וברוחה. על כן, להענקת מעמד על סמך זוגיות פיקטיבית או מצג שווא יש עלויות כלכליות גבוהות למשק. עוד נמסר כי לכל יום של עיכוב בחקיקה יש השלכות קריטיות בהיבט הכלכלי והחברתי. לפיכך, יש צורך דחוף בהסדרת סמכויות הפקחים בחקיקה לצורך טיוב האפשרות של הרשות לבחון את הבקשות ולגבש המלצה מושכלת לצורך החלטת השר או מי שהוסמך על ידו.

אשר על כן, בהעדר שר פנים, ולאור הדחיפות שיש בעת הזו בקידום הנושא, כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, מוצע להסמיך את ראש הממשלה להביא לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה את טיוטת החוק האמורה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סעיף 58(ג) לתקנון עבודת הממשלה (להלן – **התקנון**) קובע כי "שר (להלן – **השר היוזם**) הרואה צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו של שר אחר (להלן – **השר הממונה**), יבוא בדברים עם השר הממונה." על פי סעיף 58(ד) לתקנון, השר היוזם רשאי להפיץ את התזכיר בהסכמת השר הממונה. סעיף 58(ה) לתקנון קובע שאם לא התקבלה הסכמה, רשאי השר היוזם להעלות לסדר היום של הממשלה את הנושא לדיון עקרוני. על פי סעיף 58(ו) לתקנון ככל שמתקבל אישור הממשלה להפצת התזכיר, יופץ תזכיר חוק על ידי השר הממונה או, אם שני השרים הסכימו לכך, על ידי השר היוזם.

במקרה דנא לא מדובר במחלוקת בין שר הפנים, שטיוטת החוק בסמכותו המיניסטריאלית, לבין ראש הממשלה, כשר היוזם, אלא במצב שבו אין שר פנים מכהן. תזכיר החוק הופץ להערות הציבור ביום 29.9.2025 על ידי שר הפנים דאז, חבר הכנסת משה ארבל.

**היועצת המשפטית**

בנסיבות אלו, לאחר תום המועד לקבלת הערות הציבור לתזכיר החוק וגיוש טיוטת חוק על ידי גורמי המקצוע ברשות, ובתיאום עם הייעוץ המשפטי לממשלה, ועל דעת מ"מ מנהל הרשות ומנכ"ל משרד הפנים, ונוכח ההסדרה המינהלית הקיימת בסעיף 58(ה) לתקנון, המאפשרת לשר לקדם תיקוני חקיקה לחוק שמצוי בסמכותו של שר אחר, מוצע בהשאלה מההסדר האמור להסמיך את ראש הממשלה להביא את טיוטת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד הפנים מסר כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע:

חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...) (סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי), התשפ"ו - 2026.

ב. עיקרי הוראות החוק, מטרת החוק המוצע והצורך בו:

מטרת הצעת חוק הכניסה לישראל, התשפ"ו - 2026 (להלן – "הצעת החוק"), היא לעגן סמכויות פיקוח לפקחים ברשות האוכלוסין וההגירה כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי. מכח הוראות חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן – "חוק האזרחות") וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – "חוק הכניסה לישראל") יכול אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע לבקש את הסדרת מעמדו בישראל של בן זוגו הזר, מכוח נישואים או מכוח קשר של ידועים בציבור. בנוסף, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן – "הוראת השעה") קובע כי שר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו, ובהתקיים התנאים הקבועים בחוק זה, לאשר את בקשת תושב האזור למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור, לשם מניעת הפרדתו מבן זוגו השוהה כדין בישראל, ובמקרים מסוימים אף לתת לו רישיון לישיבת ארעי בישראל. סמכות שר הפנים לפי חוקים אלה הינה רחבה. עם זאת, חוקים אלה לא מקנים סמכות לשר הפנים, או למי מטעמו, להיכנס לדירת המגורים ולהתחקות אחר המבקשים במרחב הציבורי לצורך בחינת כנות הקשר בינם, או בחינת בלעדיות הקשר או מרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל או שילוב שלהם, וזאת במקרים המתאימים. הסדרת מעמדו של בן זוג זר של אזרח ותושב קבע ישראלי נועדה לאפשר קיום התא המשפחתי של האזרח הישראלי או בעל הרישיון לישיבת קבע יחד עם בן הזוג הזר שלו, בישראל. הקריטריונים להפעלת שיקול הדעת של שר הפנים להפעלת סמכותו בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק האזרחות ומכוח חוק הכניסה לישראל וחוק הוראת השעה מעוגנים כיום בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה על פי מתווה המכונה "ההליך המדורג", במסגרתו, מידי שנה, נבחנים, בעיקרו של דבר כנות הקשר הזוגי והימשכותו, קיומו של קשר זוגי בלעדי וייחודי ומרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל; בנוסף לאורך ההליך המדורג, נבדקת קיומה של מניעה ביטחונית או פלילית למתן מעמד בישראל, כאשר בסיום תקופת ההליך המדורג ובכפוף לעמידה בתנאים הקבועים בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה, בן הזוג הזר יכול לקבל מעמד קבוע בישראל (אזרחות ישראלית או תושבות קבע לפי העניין) או היתר שהייה או רישיון ישיבה בהתאם לאמור בהוראת השעה.

התיקון המוצע נועד להעניק לפקחים סמכויות פיקוח, שיאפשרו להם לערוך את הבירורים הנדרשים לצורך בחינה של כנות הקשר הזוגי בין האזרח הזר עם אזרח ישראלי או תושב קבע, לרבות ניהול משק בית משותף וחיים משותפים תחת קורת גג אחת ובחינה האם מרכז חייהם בישראל והאם מדובר בניהול קשר זוגי בלעדי וייחודי, גם כאשר הם נמצאים בתוך ההליך המדורג.

הכלים העומדים כיום בידי עובדי רשות האוכלוסין וההגירה כוללים ראיונות ובדיקת מסמכים. כלים אלו לא פעם אינם משקפים תמונה מלאה של מערכת היחסים ולפיכך עלולים להיות בלתי מספקים לצורך בחינת כנות הקשר הזוגי עליו מצהירים המבקשים ובלעדיותו ואת בחינת מרכז חייהם בישראל. כתוצאה מכך, שר הפנים נאלץ לבחון בקשות לקבלת מעמד על בסיס מידע עובדתי הלוקה בחסר. לאור היקפן הרחב של בקשות לקבלת מעמד מכוח

נישואין או זוגיות עם אזרח או תושב ישראלי, כאשר בסוף ההליך בן הזוג הזר מקבל מעמד קבוע בישראל, אזרחות ישראלית – "אם כל המעמדות" או רישיון לישיבת קבע בישראל, יש צורך בהסדרת סמכויות בחקיקה לצורך טיוב האפשרות של רשות האוכלוסין וההגירה לבחון את הבקשות ולגבש המלצה מושכלת לצורך החלטת השר או מי שהוסמך על ידו. יודגש, מתן מעמד בישראל אינו עניין של מה בכך, בהיותו מעניק זכויות ויוצר סטאטוס.

על רקע זאת, מוצע להקנות בידי הפקחים מספר סמכויות נוספות הנדרשות לשם בחינת הבקשות, כפי שיפורט להלן. הצורך בסמכויות המוצעות אף עלה בפסקי דין שונים, לעניין זה ראו; עמ"נ 22-09-22452 עמיר שגב ואח' נגד רשות האוכלוסין וההגירה; עת"מ 11-08-1876 נמוב סנז'נה ואח' נ' משרד הפנים.

יובהר, למען הסר ספק, כי הסמכויות המוצעות, יהיו נתונות לפקח לצורך הליך בחינת בקשה למתן מעמד לבן זוג של אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע לפי כל דין, לרבות הוראת השעה.

עוד יובהר, כי רשות האוכלוסין וההגירה תגבש נהלים שיסדירו את אופן הפעלת הסמכויות המוקנות לה בתיקון זה, על מנת להבטיח כי הן יופעלו על פי דין ובכלל זאת בהתאם לכללי המשפט המנהלי.

ג. השפעת החוק המוצע על התקציב המדינה:

אין השפעה על תקציב המדינה

ד. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי:

אין השפעה על תקנים

ה. הערות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לטיוטת החוק:

עד למועד זה לא התקבלו הערות הממונה על התקציבים להצעת החוק.

ו. הערות ממשרדי הממשלה:

לאחר פרסום תזכיר החוק להערוך הציבור ועד לסיום המועד שנקבע 20.10.25 התקבלו הערות האגודה הישראלית לזוגות בינלאומיים, ועדת ההגירה של לשכת עורכי הדין, הקליניקה לפרטיות בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב ואנשים פרטיים. בהמשך, ביום 16.11.25, התקבלו הערות הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים. לאחר בחינת ההערות, נערכו מספר תיקונים בנוסח החוק.

ז. עמדת היועץ המשפטי לממשלה:

עו"ד שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (פלילי) סמך את ידו על הצעת החוק מההיבט המשפטי.

ח. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...)(סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי), תשפ"ו- 2026

הוספת סעיף 6א - (1) סמכות פיקוח כלפי מגישי בקשה להסדרת מעמד מכוח קשר זוגי

6א. לצורך הליך בחינת בקשה להתאזרחות לפי סעיף 7 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 או בקשה לאשרה ורישיון לישיבה או להיתר שהייה בישראל, לפי כל דין, לבן זוג של אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע, יהיו נתונות לפקח, שמונה לפי סעיף 13ד, הסמכויות הבאות:

(א) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו.

(ב) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר, למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוען של הוראות החוק או להקל את ביצוען, לרבות רישיון ישיבה; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995; סירוב אדם הנוגע בדבר למסור כל ידיעה או מסמך, יילקח בחשבון בעת בחינת הבקשה;

(ג) במקרים בהם התעורר ספק בדבר התקיימות תנאי הבקשה ודרוש מידע נוסף לצורך אימות פרטי הבקשה ומתן החלטה על ידי שר הפנים או מי שהוסמך על ידו, רשאי הפקח:

(1) להתחקות אחר המבקשים, במרחב הציבורי בסביבת מקום המגורים ומקום העבודה של המבקשים;

(2) לבקש משופט של בית משפט שלום ליתן צו המתיר לו להתחקות אחר המבקשים במקומות נוספים במרחב הציבורי, לתקופה שלא תעלה על 90 יום.

(3) לבקש משופט של בית משפט שלום ליתן צו המתיר לו להיכנס למקום המשמש למגורים או לחצרים פרטיים של מקום כאמור שיש יסוד להניח שהוא מקום מגוריהם של המבקשים או אחד מהם; סירוב המבקשים או אחד מהם לכניסת הפקח בהתאם לצו, יילקח בחשבון בעת בחינת הבקשה;

(2) בסעיף זה – "המבקשים" – אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע המבקש להעניק רישיון ישיבה או היתר שהייה לבן זוגו הזר וכן בן זוגו."

(3) פקח לא יפעיל סמכות לפי סעיף 6א אם באפשרותו להשיג את המידע באמצעות הפעלת סמכות שפגיעתה בפרטיות המבקשים פחותה.

(4) הוספת סעיף 6ב – "המבקשים כאמור בסעיף 6א מחויבים להודיע בכתב על כל שינוי שחל בפרטי המגורים או מקום העבודה או פרטי ההתקשרות עמם ובנסיבות הבקשה, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ- 15 ימים ממועד השינוי. מבקשים אשר לא עדכנו במועד הקבוע על כל שינוי שחל בעניינם, הדבר יילקח בחשבון בעת בחינת הבקשה."

דברי הסבר

כללי

מכח הוראות חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן – "חוק האזרחות") וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – "חוק הכניסה לישראל") יכול אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע לבקש את הסדרת מעמדו בישראל של בן זוגו הזר, מכוח נישואים או מכוח קשר של ידועים בציבור. בנוסף, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן – "הוראת השעה") קובע כי שר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו, ובהתקיים התנאים הקבועים בחוק זה, לאשר את בקשת תושב האזור למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור, לשם מניעת הפרדתו מבן זוגו השווה כדין בישראל, ובמקרים מסוימים אף לתת לו רישיון לישיבת ארעי בישראל. סמכות שר הפנים לפי חוקים אלה הינה רחבה. עם זאת, חוקים אלה לא מקנים סמכות לשר הפנים, או למי מטעמו, להיכנס לדירת המגורים או להתחקות אחר המבקשים במרחב הציבורי לצורך בחינת כנות הקשר בינם, או בחינת בלעדיות הקשר או מרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל או שילוב שלהם, וזאת במקרים המתאימים.

הסדרת מעמדו של בן זוג זר של אזרח ותושב קבע ישראלי נועדה לאפשר קיום התא המשפחתי של האזרח הישראלי או בעל הרישיון לישיבת קבע יחד עם בן הזוג הזר שלו, בישראל. הקריטריונים להפעלת שיקול הדעת של שר הפנים להפעלת סמכותו, בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק האזרחות ומכוח חוק הכניסה לישראל וחוק הוראת השעה מעוגנים כיום בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה על פי מתווה המכונה "ההליך המדורג", במסגרתו, מידי שנה, נבחנים, בעיקרו של דבר כנות הקשר הזוגי והימשכותו, קיומו של קשר זוגי בלעדי וייחודי ומרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל; בנוסף לאורך ההליך המדורג, נבדקת קיומה של מניעה ביטחונית או פלילית למתן מעמד בישראל, כאשר בסיום תקופת ההליך המדורג ובכפוף לעמידה בתנאים הקבועים בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה, בן הזוג הזר יכול לקבל מעמד קבוע בישראל (אזרחות ישראלית או תושבות קבע לפי העניין) או היתר שהייה או רישיון ישיבה בהתאם לאמור בהוראת השעה.

התיקון המוצע נועד להעניק לפקחים סמכויות פיקוח, שיאפשרו להם לערוך את הבירורים הנדרשים לצורך בחינה של כנות הקשר הזוגי בין האזרח הזר עם אזרח ישראלי או תושב קבע, לרבות ניהול משק בית משותף וחיים משותפים תחת קורת גג אחת ובחינה האם מרכז חייהם בישראל והאם מדובר בניהול קשר זוגי בלעדי וייחודי, גם כאשר הם נמצאים בתוך ההליך המדורג.

הכלים העומדים כיום בידי עובדי רשות האוכלוסין וההגירה כוללים ראיונות ובדיקת מסמכים. כלים אלו לא פעם אינם משקפים תמונה מלאה של מערכת היחסים ולפיכך עלולים להיות בלתי מספקים לצורך בחינת כנות הקשר הזוגי עליו מצהירים המבקשים ובלעדיותו ואת בחינת מרכז חייהם בישראל. כתוצאה מכך, שר הפנים נאלץ לבחון בקשות לקבלת מעמד על בסיס מידע עובדתי הלוקה בחסר. לאור היקפן הרחב של בקשות לקבלת מעמד מכוח נישואין או זוגיות עם אזרח או תושב ישראלי, כאשר בסוף ההליך בן הזוג הזר מקבל מעמד קבוע בישראל, אזרחות ישראלית – "אם כל המעמדות" או רישיון לשיבת קבע בישראל, יש צורך בהסדרת סמכויות בחקיקה לצורך טיוב האפשרות של רשות האוכלוסין וההגירה לבחון את הבקשות ולגבש המלצה מושכלת לצורך החלטת השר או מי שהוסמך על ידו. יודגש, מתן מעמד בישראל אינו עניין של מה בכך, בהיותו מעניק זכויות ויוצר סטאטוס.

על רקע זאת, מוצע להקנות בידי הפקחים מספר סמכויות נוספות הנדרשות לשם בחינת הבקשות, כפי שיפורט להלן. הצורך בסמכויות המוצעות אף עלה בפסקי דין שונים, לעניין זה ראו; עמ"נ 22452-09-22 עמיר שגב ואח' נגד רשות האוכלוסין וההגירה; עת"מ 11-08-1876 נמוב סנז'נה ואח' נ' משרד הפנים.

יובהר, למען הסר ספק, כי הסמכויות המוצעות, יהיו נתונות לפקח לצורך הליך בחינת בקשה למתן מעמד לבן זוג של אזרח ישראלי או בעל רישיון לשיבת קבע לפי כל דין, לרבות הוראת השעה.

עוד יובהר, כי רשות האוכלוסין וההגירה תגבש נהלים שיסדירו את אופן הפעלת הסמכויות המוקנות לה בתיקון זה, על מנת להבטיח כי הן יופעלו על פי דין ובכלל זאת בהתאם לכללי המשפט המנהלי.

סעיף 1 סעיף קטן (א)

התיקון מאפשר לפקח לדרוש מכל אדם להזדהות באמצעות תעודת זהות או כל מסמך רשמי אחר, כגון: רישיון ישיבה שהונפק בהתאם לחוק זה.

סעיף 1 סעיף קטן (ב)

התיקון יאפשר לפקח לאסוף מידע ולקיים בירור ובדיקה ביחס לבקשות תלויות ועומדות של בני זוג המבקשים לקבל מעמד בישראל. במסגרת סמכות זו הפקח רשאי לפנות לצדדים שלישיים, כגון: למעסיק, לשכנים, לממליצים ועוד כדי לדרוש מסמכים וידיעות לצורך בחינת טענת המגוישים בדבר היותם בני זוג המקיימים קשר זוגי בלעדי וייחודי תחת קורת גג אחת בישראל.

בשנים האחרונות מכשיר הטלפון הנייד הפך לחלק בלתי נפרד מחיי היומיום. המכשיר אוגר נתונים רבים ושומרים בו תמונות אישיות, סרטונים, מועדי פגישות, מסמכים, התכתבויות אישיות וכיו"ב. מדובר במידע רב אשר עשוי לסייע ולהוות ראיה בעת בחינת הבקשה לקבלת מעמד או במצב בו האדם טוען כי הנו שוהה בישראל כדין. אשר על כן, הדרישה לידיעות ומסמכים כוללת גם דרישה להצגת ידיעות ומסמכים מתוך מכשיר הטלפון או המחשב. הפקח רשאי לצלם מסמכים אלו כסמכות עזר טבועה לצורך הפעלת סמכויותיו. למען הסר ספק, אין מדובר בסמכות חדירה לחומר מחשב, אלא בסמכות לבקש מאדם להציג בעצמו לפקח מסמכים הרלוונטיים

לבקשה, בין היתר, מסמכים, תמונות, יישומונים, התכתבויות מתוך הטלפון הנייד שלו. יובהר כי, סירוב אדם להציג את המידע הרלוונטי יובא בחשבון בעת בחינת הבקשה.

סעיף 1 סעיף קטן (ג)

במקרים בהם התעורר ספק בדבר התקיימות תנאי הבקשה, קרי ספק לגבי כנות הקשר בין המבקשים או ספק בדבר התקיימות מרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל או ספק בדבר בלעדיות הקשר (חשש לביגמיה/פוליגמיה) או שילוב שלהם, אם בעת קבלת הבקשה ואם לאורך כל ההליך המדורג עד סופו, ודרוש מידע נוסף לצורך אימות פרטי הבקשה לצורך מתן החלטה, הפקח יפעיל את הסמכויות המפורטות בהמשך.

סעיף 1 סעיף קטן (ג) (1)

התיקון נועד לאפשר לפקח לבדוק את אמיתות המידע שמסרו המבקשים בפני עובד הלשכה האזורית. במסגרת סמכות זו הפקח יבצע התחקות במרחב הציבורי בסביבת מקום המגורים ומקום העבודה, וזאת במקרים בהם התעורר ספק לגבי כנות הקשר בין בני הזוג הנטען או ספק בדבר מרכז חיים משותף בישראל של בני הזוג הנטען או ספק בדבר בלעדיות הקשר או שילוב שלהם, גם כאשר הם נמצאים בתוך ההליך המדורג.

סעיף 1 סעיף קטן (ג) (2)

התיקון נועד למקרים בהם בני הזוג הנטען לא נצפו בסביבת מקום המגורים ומקום העבודה בהתאם למידע שנמסר על ידם במסגרת הבקשה לקבלת מעמד בישראל. בהתאם לתיקון המוצע, הפקח רשאי להגיש לבית משפט השלום בקשה לקבלת צו שיקנה לו לבצע התחקות אחר המבקשים במקומות נוספים במרחב הציבורי.

סעיף 1 סעיף קטן (ג) (3) סעיף 3

התיקון נועד לאפשר לפקחים להיכנס לדירת המגורים של בני הזוג הנטען בכפוף לצו שיפוטי, לצורך בחינת כנות הקשר ובלעדיותו ומרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל גם כאשר בני הזוג מצויים בהליך המדורג. הפקח רשאי להיכנס למקום המגורים גם אם במקום המגורים שוהה אדם אחר שאינו מגיש הבקשה, ככל שסבר שבמקום מגורים זה מתגורר מי מהמבקשים, או שהצהירו על כך. הסמכות נועדה לאפשר בדיקה שבני הזוג מתגוררים בכתובת שנמסרה על ידם ומקיימים משק בית משותף, בהתאם להצהרתם במעמד הגשת הבקשה לצורך קבלת מעמד בישראל מכוח הקשר הזוגי הנטען. יובהר כי לא תתבצע כניסה לדירה, ככל שהמבקשים יסרבו לציית לצו הכניסה. סירוב כאמור ואי שיתוף פעולה מלא עם הפקחים עלול להביא לדחיית הבקשה.

סעיף 2

התיקון מגדיר מי הם המבקשים.

סעיף 3

מטרת הסעיף להבהיר כי בהתאם לכללי המשפט המנהלי, הסמכויות הנתונות לפקחים יופעלו, ככלל, באופן הדרגתי. לדוגמה, במקרה בו מתעורר ספק בדבר התקיימות תנאי הבקשה, קרי ספק לגבי כנות הקשר בין המבקשים או ספק בדבר התקיימות מרכז חיים משותף תחת קורת גג אחת בישראל או ספק בדבר בלעדיות הקשר (חשש לביגמיה/פוליגמיה) או שילוב שלהם, אם בעת קבלת הבקשה ואם לאורך כל ההליך המדורג עד סופו, בשלב ראשון הפקח ידרוש ידיעות ומסמכים, לאחר מכן יבצע התחקות בסביבת מקום המגורים ומקום

העבודה, או במקומות נוספים במרחב הציבורי בכפוף לצו שיפוטי, למקרים בהם בני הזוג הנטען לא נצפו בסביבת מקום המגורים ומקום העבודה בהתאם למידע שנמסר על ידם במסגרת הבקשה לקבלת מעמד בישראל. רק לאחר מכן, יפנה בבקשה לקבלת צו לכניסה לבית המגורים. אין באמור כדי לשלול הפעלת סמכות מסוימת במקרים פרטניים בהם הפעלת סמכות פוגענית פחות אינה מעשית בנסיבות העניין או שלא תוכל לממש את תכלית הבדיקה המבוקשת.

סעיף 4

התיקון נועד לחייב את המבקשים לעדכן בכל שינוי בפרטי או בנסיבות הבקשה, בין היתר, שינוי במצב הקשר בין בני הזוג, שינוי במצבו האישי של אחד או יותר מבני הזוג הנטען, שינוי כתובת מגורים, שינוי כתובת העבודה ועוד, לצורך בחינת זכאותם לקבלת מעמד בישראל מכוח נישואים או מכוח קשר של ידועים בציבור. הדבר נועד, בין היתר, כדי למנוע מצב של השגת מעמד במרמה ובזבוז משאבים. המבקשים אשר לא עדכנו במועד הקבוע בחוק על כל שינוי שחל בעניינם, הדבר יילקח בחשבון בעת בחינת הבקשה.