

בין ארעיות להשתקעות: ייחודו של סטטוס התושב הארעי במדינת ישראל

נועה דיאמונד*

המאמר עוסק במעמד התושב הארעי, שהוא המעמד הבכיר ועתיר הזכויות ביותר שזר יכול לקבל במסגרת מדיניות ההגירה המצמצמת של ישראל, למעט תושבות קבע או אזרחות.

המאמר ממקם את מעמד התושבות הארעית על שני צירים. הראשון הוא ציר רישיונות הישיבה השונים שניתנים על פי נוהלי העבודה של רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים. נהלים אלו קובעים את הקריטריונים והשלבים להסדרת מעמדם של זרים בהקשרים שונים. ממיפוי נהלים אלו ניתן לראות שישנם תושבים ארעיים שארעיותם זמנית, כלומר ידוע מראש מהם התנאים לסיום תקופת שהייתם במעמד ארעי וקבלת מעמד קבוע. לעומת זאת, ישנם תושבים שארעיותם איננה מוגבלת בזמן, לפחות לא מראש. המאמר מצביע על הקשיים, משפטיים ואחרים, שכרוכים בשהייה ברישיון תושבות ארעית לאורך זמן. הציר השני שעליו ממוקם מעמד התושבות הארעית הוא ציר ה"אחרות" (Otherness) של זרים בחברה. בהקשר זה מתבסס המאמר על ניתוחה של שרה וילן (Sarah S. Willen) המתארת את יחסה של המדינה לזרים הנמצאים בה על פי מידת אחרותם. המאמר מדגים כיצד נכונותה של מדינת ישראל להעניק מעמד קבוע לתושב ארעי מבוססת בין היתר על מידת ה"אחרות" של אותו אדם.

* עורכת דין, מנחה בקליניקה לפרטיות בפקולטה למשפטים על שם בוכמן באוניברסיטת תל אביב. בעת כתיבת המאמר עורכת דין במרכז לסיוע משפטי לעולים של התנועה הרפורמית. מאמר זה מוקדש לזכרה של ד"ר טלי קריצמן-אמיר, מורה, חוקרת ואקטיביסטית, שהייתה מגדלור של פעולה וידע בתחום דיני ההגירה והפליטים והלכה לעולמה בטרם עת. גרסה מוקדמת של מאמר זה נכתבה כעבודת סמינר בהנחייתו של ד"ר אבינעם כהן. אני מודה לאבינעם על תובנותיו והערותיו המועילות וכן על שעודד אותי לעבד את העבודה למאמר. תודתי נתונה גם לעורכות הדין ניקול מאור וענת בן-דוד שעמן השתתפתי בכתיבה ובייצוג בעתירה נגד מדיניות ה"ארעיות הנצחית" של משרד הפנים במסגרת עבודתי כעורכת דין במרכז לסיוע משפטי לעולים. העבודה על העתירה והתובנות שעלו במהלכה תרמו רבות למאמר זה. אני מודה גם לקורא החיצוני ולחברי מערכת "מעשי משפט" על הערותיהם ששיפרו והעשירו את המאמר. האמור במאמר מבטא את דעתי בלבד, והאחריות לכתוב בו היא שלי.

במאמר מוצגת טענה בדבר המשמעות של הענקת מעמד עתיר זכויות כמו מעמד התושבות הארעית, ואתה אכנה "רישיון להשתקעות". מעמד התושבות הארעית מקנה למחזיק בו סל נרחב של זכויות כלכליות, סוציאליות ואחרות, ומאפשר לו חופש פעולה רחב למדי, וכן אפשרות לנהל את חיי היום-יום שלו בישראל בנוחות יחסית. כך, מתאפשר לתושב הארעי להשתקע ביתר קלות באופן הממתן את מידת אחרותו בחברה. לכן לטענת המאמר, כאשר המדינה מאפשרת לזר, ברמה הפרקטית, להתערות בחברה, העמדה שארעיותו יכולה להימשך לנצח מאבדת במרוצת הזמן מהצדקותיה ומהקוהרנטיות שלה. המאמר מציע כי תיקבע מדיניות מוגדרת לעניין הענקת מעמד קבוע לתושבים ארעיים, תוך הכרה בצורך לקבוע נהלים שונים בהתאם למצבים שונים. הבנה זו של הצורך בפתרונות מגוונים תוכל לתת מענה גם לטענות הנגד למתן תושבות קבע לתושבים ארעיים.

פתח דבר

מאמר זה יעסוק במעמד התושב הארעי, רישיון ישיבה שבסמכות שר הפנים להעניק לזרים בישראל.¹ במסגרת מדיניות ההגירה המצמצמת של ישראל, המוגדרת כמדינת שבות המבכרת הענקת אזרחות ליהודים ובני משפחותיהם, מעמד התושב הארעי הוא הבכיר ועתיר הזכויות ביותר שזר יכול לקבל, למעט מעמד של תושבות קבע או אזרחות. המעמד מקנה רישום במרשם האוכלוסין, קבלת מספר מזהה ותעודת זהות ישראלית (שתוקפה כתוקף רישיון הישיבה) לצד ביטוח במוסד לביטוח לאומי, לרבות ביטוח בריאות ממלכתי. כמו כן זכאי התושב הארעי להצביע בבחירות המוניציפליות, וליהנות מנקודות זיכוי במס הכנסה, ויש לו חופש עיסוק רחב למדי, למעט הגבלות רישוי מסוימות. המאמר ימקם את מעמד התושבות הארעית על שני צירים מקבילים בעלי זיקה זה לזה: הראשון הוא ציר רישיונות הישיבה השונים שניתנים על פי נוהלי העבודה של רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים. נהלים אלו קובעים את הקריטריונים והשלבים להסדרת מעמדם של זרים בהקשרים שונים. על פני הציר הזה אפשר למצוא הבחנה ו"מדרג" לא רק בין בעלי רישיונות מסוגים שונים, אלא גם בין תושבים ארעיים לבין עצמם, שכן הם נבדלים אלו מאלו בנהלים שמכוחם הם קיבלו את מעמדם. כך, ניתן לראות כי ישנם תושבים ארעיים שארעיותם זמנית, כלומר הם יודעים מראש מהם התנאים לסיום תקופת השהייה במעמד ארעי וקבלת מעמד קבוע. לעומת זאת, ישנם תושבים שארעיותם איננה מוגבלת בזמן, לפחות לא מראש. המאמר יצביע על הקשיים, משפטיים ואחרים, שכרוכים בשהייה ברישיון תושבות ארעית לאורך זמן.

1 במאמר זה, המונח "זר" מתייחס למי שמהגר לישראל (לתקופה קצובה או ארוכת טווח), ואינו זכאי שבות.

הציר השני שעליו ימוקם המעמד הארעי הוא ציר ה"אחרות" (Otherness) של זרים בחברה. בהקשר זה אתבסס על ניתוחה של שרה וילן (Sarah S. Willen) המתארת את יחסה של המדינה לזרים הנמצאים בה על פי מידת אחרותם. בהקשר ההגירתי, יחס זה בא לידי ביטוי במדיניות ההגירה המצמצמת של ישראל, אשר ממעיטה עד כמה שניתן בהענקת מעמד לזרים שחוק השבות אינו חל עליהם, ועוד יותר מכך ממעיטה בהענקת מעמד "עתיר זכויות" של תושבות ארעיות. בזיקה לכך, אדגים כיצד נכונותה של מדינת ישראל להעניק מעמד קבוע לתושב ארעי מבוססת בין היתר על מידת ה"אחרות" של אותו אדם.

ניתוח זה יוביל אותי לפיתוח טענה בדבר המשמעות של הענקת מעמד עתיר זכויות כמו מעמד התושבות הארעית, כדלקמן: מעמד התושבות הארעית מקנה למי שמחזיק בו סל נרחב של זכויות כלכליות, סוציאליות ואחרות, ומאפשר לו חופש פעולה נרחב, כמו גם אפשרות לנהל את חייו היום-יומ שלו בישראל בנוחות יחסית. כך, מתאפשר לתושב הארעי להשתקע, להתערות ולהשתלב בחברה הישראלית ביתר קלות באופן המפחית או ממתן את מידת אחרותו בחברה. לכן אכנה את הרישיון לישיבת ארעי "רישיון להשתקעות" ואטען, שכאשר המדינה מאפשרת לזר, ברמה הפרקטית, להתערות בחברה, העמדה שאין צורך שהדבר יבוא לידי ביטוי בהמשך בהסדרת ישיבתו באופן קבוע מאבדת במרוצת הזמן מהצדקותיה ומהקוהרנטיות שלה. טענה זו מצאה ביטוי גם בפסיקה של השנים האחרונות, אך לא בתיקון מקיף של נוהלי משרד הפנים. לפיכך אציע כי תיקבע מדיניות מוגדרת וברורה לעניין הענקת מעמד קבוע לתושבים ארעיים, תוך הכרה בצורך לקבוע נהלים שונים בהתאם למצבים שונים ובכללם, הסיבות שהובילו להענקת רישיון לישיבת ארעי מלכתחילה. הבנה זו של הצורך בפתרונות מגוונים לבעיית הארעיות הנצחית תוכל לתת מענה גם לטענות הנגד למתן תושבות קבע לתושבים ארעיים.

סדר הדברים יהיה כדלקמן: חלק א יספק מבט כללי על עקרונות ונוהלי דיני ההגירה והמעמד בישראל, וימקם בתוכם את מעמד התושבות הארעית. חלק ב ישתמש במושג ה"אחרות" (Otherness) כדי להעשיר ולחדד את ניתוח עמדתה של המדינה לגבי הענקת מעמד קבוע לתושבים ארעיים. חלק ג ידון במורכבותו של מעמד התושבות הארעית תוך הצעת המונח "רישיון להשתקעות" וביסוס הטענה כי נוהלי משרד הפנים חייבים לכלול התייחסות מקיפה וקוהרנטית לסיום תקופה של ישיבה ברישיון תושבות ארעית. אחתום בסיכום.

א. מיפוי ומיקום: מעמד התושבות הארעית בדיני ההגירה הישראליים

1. עקרונות, חוקים ונהלים

שלושה חוקים מרכזיים: חוק השבות,² חוק האזרחות³ וחוק הכניסה לישראל,⁴ מרכיבים את משטר האזרחות, ההגירה והמעמד של מדינת ישראל. סדר החוקים שהובא כאן, שהוא גם סדר חקיקתם הכרונולוגי, אינו מקרי. הוא מבטא את מדיניות "דין הדם" (Jus Sanguinis) הייחודית של מדינת ישראל: לצד מתן אזרחות מכוח לידה להורה אזרח ישראלי (ללא קשר למקום הלידה), מעניקה מדינת ישראל משקל ניכר לסוג נוסף של קשר דם, בנותנה עדיפות משמעותית ליהודים ובני משפחותיהם בקבלת אזרחות ישראלית, מכוח שבות.⁵ על פי חוק השבות כל יהודי זכאי לעלות ארצה,⁶ וכך גם בני משפחתו.⁷ חוק האזרחות קובע הענקת אזרחות מכוח שבות⁸ ומקרים מצומצמים נוספים.⁹ באשר לשאר המצבים, חוק הכניסה לישראל מהווה מעין "חוק סל" לכל סוגיות הכניסה לישראל והשהייה בה, שאינן מוסדרות בתנאים המצמצמים המעוגנים בשילוב של חוק השבות וחוק האזרחות.¹⁰ בהתאם לכך נקבע בפסיקה כי רק לאזרחים או לזכאי שבות ישנה זכות מוקנית להיכנס לארץ ולשהות בה. כל השאר – נדרשים להסדיר כניסתם וישיבתם באמצעות אשרה כדין.¹¹

חוק הכניסה לישראל קובע את הסוגים של רישיונות הישיבה שרשאי שר הפנים לתת ואת תוקפם.¹² מעבר למקרים ספציפיים אחדים,¹³ אין בחוק התייחסות לסיטואציות

2 חוק השבות, התש"י-1950.

3 חוק האזרחות, התשי"ב-1952.

4 חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

5 לדיון בדבר קיומן של הוראות חוק מקבילות בנוגע להתאזרחות של יהודים ילידי הארץ בחוק השבות ובחוק האזרחות, ראו נעמה כרמי "דינו כדיון מי שעלה לפי חוק זה": המבוי הסתום של פרשת סטמקה, תכליתו של חוק השבות והזיקה בין שבות לאזרחות" משפט וממשל י 151, 160-167 (2006).

6 ס' 1 לחוק השבות.

7 שם, בס' 4 לחוק.

8 ס' 2 לחוק האזרחות.

9 ישיבה, לידה, אימוץ. ראו ס' 4-3 בס' 4 לחוק האזרחות. יושם לב שהחוק מתייחס גם להתאזרחות (במובחן מאזרחות) בסעיפים 5, 7 ואולם ממילא תנאי מוקדם להתאזרחות על פי סעיפים אלו הוא זכאות לשבת בישראל ישיבת קבע, אשר נקנית באמצעות חוק הכניסה לישראל, כמפורט להלן; דרך נוספת לקבל אזרחות ישראלית היא על דרך של הענקה. ס' 9 לחוק האזרחות, אך כבר מניסוחו ניתן להבחין שמדובר בסעיף המאפשר מתן אזרחות במקרים חריגים וייחודיים, ולא כ"דרך המלך".

10 ס' 1(ב) לחוק הכניסה לישראל.

11 בג"ץ 740/87 בנטלי נ' שר הפנים פ"ד מב(1) 443 (1988) (להלן: בג"ץ בנטלי).

12 ס' 2 ו-3 לחוק הכניסה לישראל.

13 החוק קובע תנאים מסוימים למתן רישיון לעובדים זרים ומתייחס באופן ספציפי לסוגיות של הארכת רישיונו של עובד זר. שם, בס' 2(ג) ו-3א לחוק. כמו כן החוק מגביל מתן אשרת כניסה ורישיון ישיבה לקוראים לחרם על ישראל, ראו שם, בס' 2(ד)-(ה) לחוק.

השונות שבהן יעניק שר הפנים¹⁴ רישיון ישיבה בישראל ומהם התנאים לקבלת הרישיון. היעדר פירוט זה אינו מקרי – הוא משקף את עמדתה הרשמית של ישראל שלפיה היא איננה מדינת הגירה¹⁵ אלא מדינת שבות בלבד.¹⁶ לכן, לכאורה, אין כל מקום או צורך להסדיר את תנאי כניסתם לישראל וישיבתם בה של זרים שחוק השבות אינו חל עליהם. ואולם, מציאות החיים יצרה את הצורך לגבש מדיניות באשר להסדרת מעמדם של זרים המבקשים לשהות בישראל ברישיון מטעמים שונים. משנות התשעים של המאה הקודמת ואילך, קבוצות שונות של לא־יהודים ביקשו לשהות בישראל, והטיפול בסוגיה זו הוביל, הלכה למעשה, לגיבוש מדיניות הגירה ישראלית.¹⁷ הסדרת מעמדם של זרים שאינם זכאי שבות נעשתה, וממשיכה להתבצע עד ימינו אנו, באמצעות גיבוש נהלים של רשות האוכלוסין, הקובעים את תנאי הזכאות, את ההליכים ואת אופי המעמד שיינתן למבקשי מעמד שונים, אם יינתן. לצד קביעת הנהלים, משרד הפנים ממשיך לדבוק באופן עקבי בעמדתו כי רישיונות ישיבה בישראל לא יוענקו ל"זרים" (קרי, לאנשים שאינם זכאי שבות) אלא במקרים חריגים שבהם קיימים "שיקולים הומניטריים מיוחדים".¹⁸ שיטה זו, של הענקת רישיונות ישיבה על פי קריטריונים המעוגנים בנוהלי עבודה שקובעת

- 14 ההתייחסות ל"שר הפנים" תכלול את כל מי שהוסמך על ידו על דרך של האצלת סמכויות, לרבות גורמים רלוונטיים ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול. בהתייחס לסוגיות כלליות של מדיניות, אשתמש במונחים "מדינת ישראל" ו"משרד הפנים" חליפות.
- 15 במאמר זה המונח "הגירה" יתייחס לכניסה לישראל וישיבה בה שאינן למטרות זמניות כגון ביקור, של אנשים שאינם זכאי שבות או אזרחות על פי חוק האזרחות. בהתאמה, המונח "מדיניות הגירה" יתייחס לכללים שאותם קובעת המדינה ביחס למהגרים. Tally Kritzman-Amir, "Otherness" as the Underlying Principle in Israel's Asylum Regime, 42(3) ISR. LAW REV. 603, 604 (2009) (להלן: קריצמן-אמיר "אחרות") Adriana Kemp, *Managing Migration, Reprioritizing National Citizenship: Undocumented Migrant Workers' Children and Policy Reforms in Israel*, 8 THEOR. INQ. L. 663, 665 (2007) (להלן: קמפ).
- 16 ראו את עמדת המדינה שתועדה בפסק הדין בעת"ם (מינהליים י-ם) 35344-03-10 גלאן נ' משרד הפנים פס' 16 לפסק הדין (נבו 15.4.2012): "באשר למשפט המשווה שהציגו העותרים, גורס המשיב, כי אין בכך כדי להטיל חובה בענייננו לנהוג בשיטה דומה, ולו מין הטעם שישראל אינה מדינת הגירה, כי אם מדינת שבות". מניסיוני, עמדה זו מוצגת באופן קבוע על ידי נציגי המדינה, בדיונים בפני ערכאות שיפוטיות ובעת עיצוב דברי חקיקה. ראו גם קריצמן-אמיר "אחרות", שם, בעמ' 608. מהמרכזיות שבקבוצות אלו: בני משפחתם של זכאי שבות מברית המועצות לשעבר; בני ה"פלאשמורה" באתיופיה; מהגרי עבודה שהקימו משפחות בישראל, בפרט משפחות עם ילדים שנולדו בישראל, ועוד. קמפ, לעיל ה"ש 15, בעמ' 670-671. השימוש כאן במונח "מדיניות הגירה" הוא כללי ורחב, ומתייחס לאופן שבו מדינת ישראל מתמודדת עם זרים ששוהים בשטחה מעבר לביקור קצר טווח. לאור העובדה שישראל מגדירה את עצמה במובהק כמדינת שבות ולא כמדינת הגירה, היא איננה נוקטת מדיניות אקטיבית או יוזמת, אלא מדיניות שניתן לכנותה "מדיניות מגיבה". הנהלים שעוצבו לשם הסדרת שהייתם של זרים במדינה אינם מוסדות "קלאסיים" להסדרת הגירה באופן צופה פני עתיד, אלא רק לניהולה, במעין תגובה של "מזעור סיכונים". ניתן כמובן לטעון, שעצם הפסיביות הזו היא המדיניות כשלעצמה. לצורכי מאמר זה, דומני שאין צורך להכריע בהבחנה הזו.
- 18 ראו את המדיניות המתוארת בבג"ץ 1689/94 ג'ולי הררי נ' שר הפנים, נא(1) 15 (1994) (להלן: בג"ץ הררי).

רשות האוכלוסין, ולא באמצעות חקיקה ראשית או תקנות, נתפסת כביטוי לשיקול הדעת הרחב המוקנה לשר הפנים¹⁹ (אך מנגד, גם ככלי להגבלת שיקול דעת רחב זה).²⁰ כך, לאורך השנים גובשו נהלים שונים המסדירים ישיבה ומעמד בישראל בסיטואציות שונות.²¹ הנהלים מסדירים את אופן הגשת הבקשות למעמד, את התנאים הנדרשים לשם קבלת המעמד, וכן את המעמד שיוענק עם העמידה בתנאי הנוהל. פעמים רבות קובע הנוהל מתווה מדורג כלשהו, שבו מתקדם הזר ב"סולם" רישיונות הישיבה, וכל "שדרוג" רישיון טומן בחובו זכאות לזכויות נוספות. התהליכים המעוגנים ברוב הנהלים, אך לא כולם, מסתיימים בהענקת מעמד של תושבות קבע.

לצד נהלים ספציפיים אלו, חשוב לציין את הנוהל המסדיר את עבודתה של הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטריים.²² לוועדה זו מגיעים מקרים של מבקשי מעמד שעניינם אינו עומד בקריטריונים המעוגנים בנהלים האחרים אך מעלים טעמים הומניטריים להסדרת מעמד.²³ כמו כן הוועדה מטפלת במקרים מסוימים של הפסקת הליך מדורג להסדרת מעמדו של בן-זוג של ישראלי, בגין פטירת בן הזוג הישראלי, גירושין, או אלימות מצידו כלפי בת הזוג הזרה.²⁴

19 בג"ץ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, מו(4) 505, 519-521 (1992) (להלן: בג"ץ קנדל); יגאל מרזל "על שיקול דעתו (הרחב) של שר הפנים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952" ספר אדמונד לוי 249, 249-250 (אוהד גורדון עורך 2017) (להלן: מרזל).

20 מרזל, שם, בעמ' 261-262.

21 הבולטת בהן היא הסדרת מעמדם של בני-זוגים של ישראלים, אם בני-זוג הזרים אינם זכאי שבות: נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0008 "נוהל הטיפול במתן מעמד לבן-זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי" (10.12.2020); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0009 "נוהל הטיפול במתן מעמד לבני-זוג של ישראלים, לרבות בני-זוג מאותו מין" (28.3.2022); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0011 "נוהל הטיפול במתן מעמד לבן-זוג זר הנשוי לתושב קבע" (10.12.2020). כן ראו בג"ץ 2355/98 סטמקה נ' שר הפנים, נג(2) 728 (1999), עע"ם 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, סא(1) 211 (2006). נהלים נוספים: נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0027 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנין של יהודי" (26.12.2013); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0033 "נוהל הטיפול במתן מעמד להורה קשיש ובודד של אזרח ישראלי" (13.4.2021); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0036 "נוהל מתן מעמד להורים לחייל/ים" (1.12.2021); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.0007 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטאריים" (1.6.2006); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0010 "נוהל הטיפול במתן מעמד לבני-זוג, האחד זכאי שבות והשני לא, שנישאו פחות משנה לפני עלייתם" (1.8.2005); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0012 "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" (21.3.2022); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 10.1.0015 "נוהל הטיפול בנתין זר הטוען כי הוא מחוסר אזרחות" (29.5.2017) ועוד. כל הנהלים הנ"ל, ושאר הנהלים שאליהם מפנה המאמר, זמינים באתר רשות האוכלוסין וההגירה בכתובת www.piba.gov.il. תיאור הוראות הנהלים השונים במאמר זה נכון למועד כתיבת המאמר.

22 נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0022 "נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייצעת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים" (10.12.2020).

23 עע"ם 2357/14 אסברוק נ' משרד הפנים (נבו) (19.3.2015).

24 ס' 7.ג. לנוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0017 "נוהל הפסקת הליך מדורג לבן-זוג זר של ישראלי" (14.4.2019), נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0019 "נוהל הטיפול בהפסקת הליך מדורג להסדרת מעמד לבני-זוג של ישראלים כתוצאה מאלימות מצד בן הזוג הישראלי" (13.10.2020).

לבסוף, כמה החלטות ממשלה קבעו "מבצעים" נקודתיים של הענקת מעמד לקבוצות מסוימות שעמדו בקריטריונים הנקובים בהחלטות. למשל, החלטות בדבר הסדרת מעמדם של ילדי עובדים זרים ובני משפחותיהם,²⁵ והחלטות להעניק תעודות זהות ורישיונות לישיבת ארעי למבקשי מקלט מאזורים מסוימים בסודן.²⁶

2. מערך רישיונות הישיבה בישראל

את רישיונות הישיבה שבסמכות שר הפנים להעניק²⁷ ניתן למקם על ציר – מהנחות ביותר למיטיב ביותר. רישיון הישיבה הבסיסי ביותר ניתן "לישיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רישיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה".²⁸ לאחריו ממוקם רישיון לישיבת ביקור (ב/2) שיכול להשתפר במידת מה אם הוא יאפשר למחזיק בו גם לעבוד בישראל, בין בשכר (זהו רישיון הישיבה המוענק בין היתר ל"עובדים זרים" (ב/1))²⁹ ובין בהתנדבות (ב/4).³⁰ מעבר לרישיונות לישיבת ביקור, שהם במהותם קצרי טווח, רשאי שר הפנים להעניק רישיונות לישיבת ארעי.³¹ רישיון התושב הארעי ה"כללי" (שסמלו א/5),³² אשר מקנה סל של זכויות סוציאליות ואחרות לצד מעמד רשמי של תושבות, הוא עניינו של מאמר זה. זהו המעמד ה"בכיר" ביותר שיכול לקבל זר שאינו זכאי שבות, לפני מעמד קבוע – תושבות קבע או אזרחות. מעמד זה מקנה רישום במרשם האוכלוסין, קבלת מספר

25 החלטה 156 של הממשלה ה-31 "הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי-חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל – תיקון החלטה" (18.6.2006); החלטה 2183 של הממשלה ה-32 "הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים שלא כחוק, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל" (1.8.2010).

26 החלטות מימים 1.6.2017, 30.11.2017, 17.5.2018. ראו הודעות באתר רשות האוכלוסין: "ערכון בדבר הנחיות ליישום ההחלטה למתן מעמד ל-300 יוצאי חבל דרפור ופרסום הזכאים מכוח ההחלטה" רשות האוכלוסין וההגירה (4.2.2018); "ערכון בדבר הנחיות ליישום ההחלטה למתן מעמד ל-300 יוצאי חבל דרפור וחבל הרי הנובה והנילוס הכחול ופרסום הזכאים מכוח ההחלטה" רשות האוכלוסין וההגירה (1.8.2018).

27 פירוט על אודות סוגי רישיונות הביקור והישיבה שבסמכות שר הפנים להעניק מצוי בתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974.

28 סמכות מתן רישיון זה מעוגנת בס' 5(א)2 לחוק הכניסה לישראל ועל כן הרישיונות הניתנים מכוחו מכונים "רישיון מכוח ס' 5(א)2". זהו הרישיון שניתן ברגיל למבקשי מקלט בישראל או לאנשים שלא ניתן להרחיקם למדינתם, מסיבות שונות.

29 רישיון ישיבה ועבודה יכול להיות מוגבל, למשל, לעבודה בענף מסוים. כמו כן לחלק ממחזיקי רישיון 5(א)2 מתאפשר, בפועל, לעבוד בהתאם להודעת המדינה על הסדר אי-אכיפה כלפי מבקשי מקלט שאין אפשרות להרחיקם למדינתם ראו בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (נבו) (16.1.2011); ראו גם יובל לבנת "פליטים מעסיקים ו'פתרונות מעשיים' בבג"ץ: בעקבות בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה" משפטים על אתר ג 23 (2011).

30 תקנה 5(ד) לתקנות הכניסה לישראל.

31 לצד הרישיון הכללי לישיבת ארעי, שבו עוסק מאמר זה, ניתנים רישיונות ספציפיים לישיבת ארעי לתלמידים (א/2), לאנשי דת (א/3) ולבני משפחותיהם ול"עולה בכוח" (א/1). שם, בתקנות 6(ב), 6(ג), 6(ד) ו-6(א), בהתאמה.

32 "כללי" במובן זה שהישיבה הארעית אינה למטרה מסוימת כמו, כאמור לעיל, תלמיד, איש דת או עולה בכוח.

מזהה ותעודת זהות ישראלית (שתוקפה כתוקף רישיון הישיבה),³³ לצד ביטוח במוסד לביטוח הלאומי, לרבות ביטוח בריאות ממלכתי.³⁴ כמו כן זכאי התושב הארעי להצביע בבחירות המוניציפליות,³⁵ ולנקודות זיכוי במס הכנסה.³⁶ יצוין, כי לתושב הארעי חופש עיסוק רחב למדי, למעט הזכאות לקבל רישיון לעסוק במקצועות מסוימים בארץ, כגון רפואה³⁷ ופסיכולוגיה.³⁸ ארעיות המעמד מתבטאת בצורך לחדשו מדי תקופה, בדרך כלל אחת לשנה.³⁹

בקצה מנעד רישיונות הישיבה בישראל מצוי מעמד תושבות הקבע,⁴⁰ שמקנה אפשרות לישיבה קבועה בישראל⁴¹ וכמובן את כלל הזכויות הסוציאליות והכלכליות המוענקות לתושבים. מעמד תושבות הקבע אינו מקנה זכות לבחור⁴² או להיבחר⁴³ לכנסת, שהיא זכות המוקנית לאזרחים בלבד.

3. רישיון לישיבת ארעי: למי, מתי ולכמה זמן

משמפיתי את סוגי רישיונות הישיבה המוקנים למבקשי מעמד בישראל, ותיארתי את הזכויות המוקנות למחזיקי הרישיונות השונים, אתרכז כעת במעמד התושב הארעי ואבחן מתי הוא ניתן, למי ולכמה זמן.

כפי שצוין לעיל, משטר ההגירה בישראל מוסדר באמצעות נוהלי עבודה של רשות האוכלוסין וההגירה, הקובעים את הקריטריונים והשלבים להסדרת מעמד בהקשרים שונים. מכוחם של רבים מהנהלים האלו מוקנה לעומדים בקריטריונים רישיון לישיבת ארעי, כשלב בהליך מוגבל בזמן שבסופו מוענק מעמד קבוע – תושבות קבע או אזרחות.

-
- 33 חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965.
- 34 ס' 2 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995; ראו גם בג"ץ 494/03 רופאים לזכויות אדם נ' שר האוצר, נט" (3) 322 (2004).
- 35 ס' 11(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965.
- 36 פרק שלישי לחלק ג לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), לעומת ההסדר הנחות בעניינם של אנשים המחזיקים ברישיון מסוג ב/1, שאינם זכאים לנקודות זיכוי מס (למעט עובדים בתחום הסיעוד, הזכאים לנקודות זיכוי בגין תושבות וזיכוי נסיעה, ועובדות סיעוד הזכאיות לחצי נקודת זיכוי המוקנית לנשים. תקנות מס הכנסה (זיכויים לעובד זר), התשע"ה-2014).
- 37 ס' 4(א) לפקודת הרופאים (נוסח חדש), התשל"ז-1976.
- 38 ס' 15 לחוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977.
- 39 משך תקופת הרישיון מעוגן בנוהל הרלוונטי שמכוחו הוא ניתן או מכוח החלטת הפקיד המוסמך שהורה על הענקתו.
- 40 ס' 2(4) לחוק הכניסה לישראל.
- 41 באשר לאפשרות לשלילת מעמד תושבות קבע, ראו ס' 11(ג), 11א לתקנות הכניסה לישראל; ראו גם בג"ץ 282/88 עווד נ' שמיר, מב(2) 424 (1988).
- 42 ס' 26(א) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969; ס' 5 לחוק-יסוד: הכנסת.
- 43 ס' 6 לחוק-יסוד: הכנסת.

לדוגמה, הנהלים העוסקים בהסדרת מעמד של בני-זוג זרים,⁴⁴ ניין של יהודי,⁴⁵ והורה "קשיש ובודד" של אזרח.⁴⁶ נוסף על כך, החלטות ממשלה שונות הורו על הענקת רישיון לישיבת ארעי במסגרת מתווה לקבלת מעמד קבע, למשל, החלטות ממשלה שעסקו בהסדרת מעמדם של ילדי זרים שגדלו בישראל ובני משפחותיהם.⁴⁷ לעומת זאת, נהלים מסוימים של משרד הפנים קובעים כי למבקש המעמד יינתן רישיון לישיבת ארעי, אך אינם כוללים שלב מובנה של "שדרוג" המעמד למעמד קבוע. נוהל מרכזי המורה על הענקת רישיון לישיבת ארעי בלבד, ללא אינדיקציה או מתווה למעמד קבוע, הוא נוהל הטיפול במבקשי מקלט.⁴⁸ מבקש מקלט שהוכר כפליט יקבל רישיון לישיבת ארעי, ורישיונו יוארך מעת לעת בהתאם לנוהל. כך גם נוהל הטיפול באדם הטוען כי הוא מחוסר אזרחות.⁴⁹ נוסף על כך, החלטות ממשלה מהשנים האחרונות בדבר הענקת רישיון א/5 "הומניטרי" ל-800 מבקשי מקלט מאזורים מסוימים בסודן⁵⁰ לא כללו התייחסות לשאלה אם ומתי יוכלו לקבל מעמד קבוע.

לבסוף, בנוהל הכללי העוסק בהסדרת מעמד מטעמים הומניטריים⁵¹ אין התייחסות לסוג המעמד שיוענק למבקש אם תאושר בקשתו להסדרת מעמד, ומנכ"ל רשות האוכלוסין רשאי, אם יבחר לאשר את הבקשה, להעניק רישיון ישיבה מתוך הטווח המפורט בחוק הכניסה לישראל. מההוראה אשר הוספה לנוהל באחד התיקונים האחרונים שנערכו בו, אשר קובעת ש"בקשה לשדרוג למעמד קבע של תושב ארעי תטופל לאחר 10 שנים של שהייה במעמד ארעי, ורק למי שקיבל מעמד ארעי על פי נוהל זה,"⁵² עולות שתי

44 נוהל 5.2.0011, לעיל ה"ש 21. הנוהל מעניק לבני-זוג זר הנשוי לתושב קבע, רישיון ב/1 ל-27 חודשים, רישיון א/5 לשלוש שנים ולאחר מכן מעמד קבע; נוהל 5.2.0008, לעיל ה"ש 21. הנוהל מעניק לזר הנשוי לאזרח ישראלי, רישיון ב/1 לחצי שנה, רישיון א/5 לארבע שנים ולאחר מכן אזרחות; נוהל 5.2.0009, לעיל ה"ש 21. הנוהל מעניק לזר ידוע בציבור של ישראלי (לרבות בני-זוג מאותו המין) רישיון ב/1 לשלוש שנים, רישיון א/5 לארבע שנים ולאחר מכן תושבות קבע – אם הישראלי הוא אזרח; רישיון ב/1 לארבע שנים ורישיון א/5 לחמש שנים ולאחר מכן תושבות קבע – אם הישראלי הוא תושב קבע; ב/1 לשנתיים, א/5 לארבע שנים – אם הנישואין הם נישואי "אל סלבדור" (בנוהל אין אינדיקציה למעמד שיוענק בסוף ההליך); א/5 לארבע שנים אם בני-הזוג מאותו מין נשואים (בנוהל אין אינדיקציה למעמד שיוענק בסוף ההליך).

45 נוהל 5.2.0027, לעיל ה"ש 21. הנוהל קובע כי לנין של יהודי יינתן רישיון א/5 למשך שלוש שנים ובסופן מעמד תושבות קבע או אזרחות.

46 נוהל 5.2.0033, לעיל ה"ש 21. הנוהל קובע חלוקה על פי מגדר וגיל מבקש המעמד. לאחר ישיבה ברישיון ב/1 (שמשכה תלוי גיל מבקש המעמד) יינתן רישיון מסוג א/5 לשנתיים ולאחר מכן תושבות קבע.

47 החלטות ממשלה 156, 2183, לעיל ה"ש 25. החלטות אלו הורו על הענקת רישיון לישיבת קבע לילדים שעמדו בקריטריונים, ורישיון לישיבת ארעי להוריהם אשר ישודרג לרישיון לישיבת קבע בהתאם לנוהל הורים לחיילים או בהגיעם של הילדים לגיל 21.

48 נוהל 5.2.0012, לעיל ה"ש 21.

49 נוהל 10.1.0015, לעיל ה"ש 21.

50 החלטות מימים 1.6.2017, 30.11.2017, 17.5.2018, לעיל ה"ש 26.

51 נוהל 5.2.0022, לעיל ה"ש 22.

52 שם, בסי' יב לנוהל.

תובנות: ראשית, הוועדה לא תעניק מעמד של קבע בהחלטה ראשונית, שכן נדרשת ישיבת ארעי כתנאי מקדים (לפחות כבירית מחדל) ושנית, לא קיים מתווה מובנה למתן מעמד קבוע (בניגוד לאפשרות לבקש מעמד כזה) לאחר תקופה מסוימת בישיבת ארעי.

ב. הארעיות בראי מושג ה"אחרות"

1. מושג ה"אחרות" (Otherness)

אחרות מבטאת את הגבול החברתי המשורטט בין מי ששייך לקבוצה החברתית ההגמונית למי שמצוי מחוצה לה.⁵³ ייחודיותה של ישראל כמדינה שאינה רק מדינת לאום, אלא מדינה שנותנת עדיפות מוחלטת בהגירה לבני אותו לאום,⁵⁴ מבססת מודל קיצוני של "אחרות" המוחל בהקשר ההגירתי כלפי כל מי שאינם חברים בקבוצת הלאום: "האחרים".⁵⁵ ההבחנה בין "אנחנו" ו"הם" מבססת ומזינה את התגבשותה של קבוצת הלאום, את תרבותה, ערכיה המשותפים והנורמות שביסודה.⁵⁶ כפי שהוסבר, החוקים המכוננים של מדינת ישראל העוסקים בהסדרת מעמדם של המבקשים לשבת בה, משקפים תפיסה כי מדינת ישראל היא מדינת עלייה או שבות, ולא מדינת הגירה.⁵⁷ כך, מערך הדינים

53 קריצמן-אמיר "אחרות", לעיל ה"ש 15, בעמ' 606.

54 Chaim Gans, *Nationalist Priorities and Restrictions in Immigration: The Case of Israel*, 2 LAW & ETHICS OF HUMAN RIGHTS 1, 1-2 (2008); SARAH S. WILLEN, FIGHTING FOR DIGNITY: MIGRANT LIVES AT ISRAEL'S MARGINS 25 (2019) (להלן: וילן).

במבט משווה, ראו ניתוחם של רייכמן, דוידוב, שמידט והוכמן המשווה בין המודלים של ארה"ב, גרמניה, צרפת וישראל כמייצגות גישות שונות כלפי קבלת אזרחות מכוה הגירה. ארה"ב היא מדינה פלורליסטית מבוססת-הגירה; המודל הצרפתי מדגיש התערות וקבלת ה"צרפתיות" תוך ויתור על ייחוד אתני; המודל הגרמני דומה לכאורה למודל הישראלי, שכן הוא מבוסס על שיוך לאומה באמצעות קשר דם. ואולם, המודל הגרמני, שמשלב דרישות מסוג "דין הקרקע" (כלומר, דרישה של ניהול מרכז חיים במדינה כדי שהורה יוכל להעביר ילדו את מעמד האזרחות), מרוכך יותר מהישראלי, שכן בניגוד לגרמניה ישראל מאפשרת באופן מוחלט וללא סייגים (למעט מקרים חריגים של סכנה לביטחון הציבור וכדומה) הגירה של בני הלאום היהודי בלבד, ללא דרישה של זיקה פיזית מוקדמת למדינה. משאפשרות מוחלטת ואפריורית זו נגישה רק לבני לאום אחד, הרי שמדובר במודל מדרג באופן קיצוני. Rebeca Raijman, Eldad Davidov, Peter Schmidt, Oshrat Hochman, *What Does a Nation Owe Non-Citizens? National Attachments, Perception of Threat and Attitudes Towards Granting Citizenship Rights in a Comparative Perspective*, 49 INT. J. COMP. SOCIOL. 195, 197-198 (2008).

55 קריצמן-אמיר "אחרות", לעיל ה"ש 51, בעמ' 606. "While it is not typical that immigrants are regarded as 'others' in nation states, due to Israel's unique character as a nation state the 'immigrants are more 'others' than elsewhere"; עוד ראו דיון נרחב בספרה של וילן, שם, בעמ' 163-132.

56 קריצמן-אמיר "אחרות", שם.

57 ע"ם 1644/05 פרידה נ' משרד הפנים, פס' ו(3) לפסק דינו של השופט רובינשטיין (נבו 29.6.2005); Zeev Rosenhek, *Migration Regimes, Intra-state Conflicts, and the Politics of Exclusion and Inclusion: Migrant Workers in the Israeli Welfare State*, 47 SOCIAL PROBLEMS 49, 53 (2000).

הרלוונטי יוצר מודלים של הכלה והדרה, המבוססים על לאום: התרת כניסה וקבלת מעמד ליהודים ובני משפחתם, והדרת כל השאר.⁵⁸ אותם "אחרים", אותם "כל השאר" היו בתחילת הדרך בני קבוצה ברורה ומובחנת: פלסטינים. שרה וילן⁵⁹ מכנה אותם "האחרים האמיתיים" (The Real Others), אשר עומדים במובחן מהאזרחים המוכרים (Ratified Citizens).⁶⁰ בין האזרחים המוכרים ל"אחרים האמיתיים" ממקמת וילן את אלו שהתווספו במרוצת השנים, "האחרים האחרים" (The Other Others): כל אותם אנשים שנמצאים בישראל, אך אינם יהודים (או זכאי שבות בשל קרבה ליהודים) ואינם פלסטינים.⁶¹ בקבוצה זו נכללים למשל בני-זוג של ישראלים, מהגרי עבודה, קורבנות סחר ומבקשי מקלט.⁶² ה"אחרות" של הקבוצה מעוגנת ומחוזקת באמצעים שונים שמפעילה הקבוצה ההגמונית כלפיה – מאמצעים חברתיים, דרך אמצעים כלכליים וכלה באמצעים ביורוקרטיים-חוקיים.

ניתוח מדיניות ההגירה של ישראל דרך משקפיים של "אחרות" מאפשר לא רק הבנה עשירה יותר של משטר ההגירה והמעמד בישראל בכללותו, אלא מסייע גם לדיון המצומצם יותר בנושא מעמד התושבות הארעית. כפי שנראה מייד, נכונותה של מדינת ישראל להעניק מעמד ארעי או קבוע, מבוססת בין היתר על מידת ה"אחרות" של אותו אדם. כך, במופע הקיצוני ביותר של יחס מדיר כלפי ה"אחר", אסר המחוקק אפריורית

58 קריצמן-אמיר "אחרות", לעיל ה"ש 15, בעמ' 604.

59 וילן, לעיל ה"ש 54, בעמ' 25.

60 לדיון במונח "ערביי ישראל" בהקשר זה, ראו שם, בעמ' 146-156; גם בתוך קבוצת האזרחים המוכרים ישנם, כמובן, מתחים פנימיים. וילן מתייחסת למשל להיררכיה סוציו-פוליטית דוגמת אשכנזים, מזרחים, רוסים ואתיופים. ראו שם, בעמ' 143. מעניינת במיוחד התייחסותה של וילן לטענתו של איאן לוסטיק באשר למיקום קבוצת העולים מברית המועצות לשעבר בחלוקה המדוברת "אזרחים"/"אחרים אמיתיים"/"אחרים אחרים" – מאות אלפים מתוך העולים האלו לא נחשבו יהודים בעיני המדינה, ולכאורה העובדה כי מדינת ישראל העניקה להם אזרחות חותרת תחת הגדרתה כמדינה יהודית ותחת "מלחמתה הרמוגרפית" לשימור רוב יהודי. ואולם, כך על פי לוסטיק, עלייתם שירתה מטרה אחרת: שימור המדינה כמדינה "לא ערבית". בהקשר זה טוענת וילן כי ניתן היה לדמיין מצב שבו גם מהגרים זרים יקבלו מעמד בישראל כדי לשרת תכלית זו – לראותם כ"נכס דמוגרפי" ולא כ"איום דמוגרפי". ואולם, במציאות לא כך קרה. שם, בעמ' 144-145.

61 עם זאת, לעובדת עלייתה של קבוצת אנשים גדולה המוגדרים "חסרי דת" מברית המועצות לשעבר השפעה לא מבוטלת: תחילה בהיבט העובדתי, ברמות ירידה בשיעור היהודים באוכלוסייה, אך גם בצורך להתאים ולהגמיש את גבולות ה"אזרחים המוכרים" לעומת ה"אחרים האחרים" כך שבקבוצה הראשונה יכללו גם עולים אלו. Yinon Cohen, *From Haven to Heaven: Changing Patterns of Immigration in Israel, in CHALLENGING ETHNIC CITIZENSHIP: GERMAN AND ISRAELI PERSPECTIVES* on IMMIGRATION 36, 43 (Daniel Levy & Yifaat Weis eds., 2001) ראו גם התייחסות לניתוח של וילן, שם.

62 וילן, שם, בעמ' 26. וילן ממקמת את הדיון במשולש "אזרחים"/"אחרים אמיתיים"/"אחרים אחרים" כתמה אחת מתוך כמה תמות שמסגרות את המציאות הישראלית. תמות נוספות הן זיכרון היסטורי עמוק; חרדות ביטחוניות; דאגה דמוגרפית; אידיאולוגיה – לא דתית בהכרח – של "פרו ורבו"; ועיסוק מתמיד באופן שבו ישראל נתפסת בעולם. תמות אלו מתקיימות לצד הגדרת היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ומבוססות עליה. שם, בעמ' 137-138.

הענקת תושבות קבע או אזרחות ל"אחרים אמיתיים" – פלסטינים – במסגרת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה). החוק נחקק פעמיים, בשנת 2003 ובשנת 2022;⁶³ בין פקיעת החוק הראשון ביולי 2021 וחקיקת החוק השני במרץ 2022 התקיימה מעין תקופת מעבר שבמהלכה הוחלו הוראות החוק הראשון.⁶⁴ תכליתה המוצהרת של הוראת השעה משנת 2003 הייתה ביטחונית, והתכלית הדמוגרפית – של חסימת האפשרות של פלסטינים מהשטחים לקבל מעמד קבוע בישראל כדי להתמודד עם "איום מספרי" – הוכחשה באופן פורמלי מכול וכול (אף שבאופן בלתי פורמלי בהחלט דובר, ובצורה גלויה).⁶⁵ בעת חקיקת הוראת השעה משנת 2022, לעומת זאת, היה השיקול הדמוגרפי גלוי ומוצהר והחוק הוגדר כ"אחד הכלים שנועדו להבטיח רוב יהודי במדינת ישראל".⁶⁶ השיקולים הביטחוניים והדמוגרפיים גם יחד מבססים את הטענה על אודות ראיית הפלסטינים כ"אחרים אמיתיים" שיש להדירם באופן מוחלט מגישה למעמד קבוע. כאשר לתושבים ארעיים שהם "אחרים אחרים", אטען בהמשך, כי המדיניות המצמצמת כאשר למעבר שלהם ממעמד ארעי למעמד קבע, היא כלי נוסף לשימור ה"אחרות", שמירה על "גבולות הגזרה" והבטחת הגבול בין "אנחנו" ו"הם".

2. תושבים ארעיים על ציר האחרות

בתוך קבוצת "האחרים האחרים" – אנשים שנמצאים בישראל שאינם יהודים או זכאי שבות, אך גם אינם פלסטינים – ניתן לזהות יחס מדורג כלשהו, שנובע מדרגות שונות של "אחרות". מאפיינים מסוימים יכולים "למתן" את רמת האחרות, כמו למשל, קשר משפחתי עם אזרח ישראלי (כשההנחה היא שהאזרח יתרום חלק בהתערותו של ה"אחר האחר" בחברה הישראלית).⁶⁷ לעומתם, אנשים חסרי קשרים משפחתיים כלשהם בישראל,

63 חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003 נחקק ביום 6.8.2003 והוארך באופן עיתי עד שתוקפו פקע ביום 6.7.2021. ביום 10.3.2022 התקבל חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשפ"ב-2022 וביום 15.3.2022 פורסם ברשומות (ס"ח התשפ"ב 2968, 808).

64 חן מענית ובר פלג "שקד לרשות האוכלוסין: טפלו בבקשות לאיחוד משפחות כאילו חוק האזרחות בתוקף" הארץ (14.9.2021).

65 ראו ס' 52-54 לעתירה בבג"ץ 2741/22 אבו טאלב נ' הכנסת (25.4.2022) (להלן: בג"ץ אבו טאלב), זמין באתר האגודה לזכויות האזרח בכתובת <https://www.acri.org.il/post/785>; בפסקי הדין בעתירות שחלקו על חוקיות החוק התקבלה התכלית הביטחונית של החוק תוך קביעה שהיא ראויה. לצד זאת, התייחס בית המשפט בשתי הפרשות גם לקיומם של שיקולים דמוגרפיים. ראו בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז הערבי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, סא (2) 202 (2006); בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, סה (2) 44 (2012).

66 מיכאל האזור טוב "יאיר לפיד: 'לא צריך להסתתר מהמהות של חוק האזרחות, הוא נועד להבטיח רוב יהודי במדינה'" הארץ (5.7.2021); ראו גם ס' 130-139, 146-165 לעתירה בבג"ץ אבו טאלב, שם.

67 "יש כאן קהילה מאוד גדולה של יוצאי אוקראינה, שיש להם קרובי משפחה שם. חלק מקרבת המשפחה מקנה לאוקראינים זכאות לפי חוק השבות, אבל יש קרבת משפחה שלא מקנה זכאות, כמו למשל גבר יהודי שהתחתן באוקראינה עם אישה לא יהודייה. היא קיבלה אזרחות, אבל אמא שלה לא זכאית שבות. אבל תשמע, זו אמא שלה. וזה מבדיל את המקרה של אוקראינה מהמקרים

שנכנסו לישראל במטרות שונות כגון עבודה או מציאת מקלט, מדורגים כ"אחרים" הרבה יותר. אבקש לטעון, כי דרגות האחרות השונות של חברי קבוצת ה"אחרים האחרים", משתקפות ברמת נכונותה של מדינת ישראל להסדיר את מעמדם של חברי הקבוצה, אם בכלל, באופן ארעי או קבוע.

כמפורט לעיל, מדינת ישראל מעניקה מעמד תושבות ארעית במגוון של מקרים. במיקום מקרים אלו על ציר האחרות, ניתן כאמור למצוא זרים שיש להם קרבה מיוחדת ל"אזרחים מוכרים" – בני-זוג של ישראלים, בני-זוג "טריים" של זכאי שבות, נינים של יהודים (שחוק השבות אינו חל עליהם), הורים "קשישים בודדים" של אזרחים ישראלים או הורים לחיילים. הסדרת המעמד של הזר במקרים כאלו נתפסת כזכות של הישראלי – בעיקרה, הזכות לחיי משפחה – ולא זכותו של הזר.⁶⁸ ה"אחרות" של הזר, במקרה זה, חלשה יותר, מפני שהישראלי ה"מזמין" הוא מעין "מלביין" של אותה "אחרות".⁶⁹ לכל הפחות, ה"אחרות" נסוגה מפני שיקולי טובתו של הישראלי. אחרותם ה"פחותה" של זרים אלו, שנובעת מקשרי המשפחה הקיימים שלהם עם "אזרח מוכר", תוצאתה לא רק בנכונות המדינה להעניק להם מעמד של תושבות ארעית במסגרת ההליך להסדרת מעמדם, אלא גם לכלול בנוהל הקובע את ההליך מסגרת זמנים ותנאים מובנים לסיום ההליך והענקת מעמד קבוע.

כפי שהוזכר לעיל, ישנם אנשים שקיבלו רישיון לשיבת ארעי במסגרת שלל מקרים המוגדרים "הומניטריים", כלומר כאלו שאינם נופלים בגדרו של אף נוהל. בסוף שנת 2018, בעקבות פסיקה של ערכאות שונות, תוקן נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטריים, ונוסף סעיף שמאפשר לתושבים ארעיים אשר קיבלו מעמדם מכוח הנוהל ההומניטרי, ושהו בישראל במשך עשר שנים, לבקש כי יינתן להם רישיון לשיבת קבע. בעקבות עתירה מינהלית שהגישו כמה ארגונים כנגד התיקון לנוהל,⁷⁰ ובעקבות הערות בית המשפט בדיון בעתירה, ניאות משרד הפנים להקל על

האחרים. יש להם כאן המון קרובי משפחה, ונוצר צורך של אזרחים ישראלים להגן על קרובי המשפחה האוקראינים שלהם. זה גם נתן לנו יכולת כמדינה להסתמך על כך שקרובי המשפחה יארחו אותם, לפחות בחודשים הראשונים" – תשובתו של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, עו"ד תומר מוסקוביץ', לשאלה מדוע הותרה כניסתם של פליטי מלחמה אוקראינים חרף טענתו של מוסקוביץ' כי המדיניות המוצהרת של ישראל שהיא איננה מדינה שקולטת פליטים. שלמה טייטלבוים "אם הייתי פועל מהבטן, הייתי מכניס את כל הפליטים לארץ" כלכליסט (30.4.2022).

68 עת"ם (מינהלי ירושלים) 8634/08 שם-טוב נ' שר הפנים, פס' 5 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (נבו 12.8.2009) (להלן: עניין שם-טוב); על הצד ה"אפל" של גישה זו ראו עוד פלר "מושאים לזכויותיהם של אחרים" לסה פסה (14.11.2008).

69 Ruth Gavison, *Immigration and the Human Rights Discourse: The Universality of Human Rights and the Relevance of States and Numbers*, 43(1) *ISR. LAW REV.*, 7, 41 (2012) (להלן: גביון).

70 עתירה בעת"ם 51212-10-19 המרכז לסיוע משפטי לעולים ואח' נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין (29.10.2019). העתק העתירה בידי המחברת, אשר לקחה חלק בכתיבתה ובייצוג בעתירה יחד עם עורכת הדין ניקול מאור וענת בן-דוד.

הליך המעבר למעמד קבוע עבור קבוצה מובחנת: תושבים ארעיים שבמקור לקחו חלק בהליך מדורג לכני-זוג של ישראלים, ובהמשך קיבלו מעמד מטעמים הומניטריים, בגין פקיעת הקשר הזוגי. לגבי תושבים ארעיים אלו נקבע, כי תקופת עשר השנים הנדרשת לשם הגשת בקשה למעמד קבע תכלול את התקופה שבה שהו במעמד ארעי במסגרת ההליך המדורג עם בן-הזוג הישראלי, וכן את התקופה שבה החזיקו ברישיון זה כשהמתניו להחלטת הוועדה הבינמשרדית בעניינם, ובתנאי שתקופת השהייה ברישיון לשיבת ארעי שניתן מטעמים הומניטריים (כלומר אחרי החלטה סופית של הוועדה הבינמשרדית בעניינם) לא תפחת מחמש שנים.⁷¹

בראי מושג האחרות, היעדרותה של המדינה להכניס הקלות מסוימות לנוהל עבור קבוצת האנשים המובחנת שתוארה לעיל אינה מפתיעה במיוחד. מדובר באנשים שהיו בזוגיות עם ישראלי, זוגיות אשר הוכרה על ידי משרד הפנים במסגרת הליך מדורג – ומכאן שמידת האחרות שלהם יחסית פחותה, לפחות באופן המצדיק בעיני משרד הפנים תקופת מבחן קצרה יותר לשם בחינת זכאותם למעמד קבוע. לעומת זאת, עמידתה של המדינה על כך שמהסדר יוצאו תושבים ארעיים שקיבלו מעמד מטעמים הומניטריים פרטניים, וכן פליטים מוכרים וחסרי אזרחות,⁷² משקפת הן את רצונה בגמישות (במילים אחרות, הותרת מרחב של שיקול דעת לרשות המינהלית) של בחינת מידת ה"אחרות" של התושב הארעי המבקש שיינתן לו רישיון לשיבת קבע (או אף הארכת הרישיון לשיבת ארעי) והן את רצונה לשמר את אחרותם של בני קבוצה מסוימת – למשל פליטים מוכרים.

3. מדיניות משרד הפנים לגבי מתן מעמד קבוע לתושבים ארעיים

עמדתה של המדינה ביחס להענקת רישיון לשיבת קבע לתושבים ארעיים מבטאת את מדיניות ההגירה הישראלית, אשר מבחינה בין דרגות שונות של "אחרות" עת נקבעים הכללים להענקת מעמד. ישראל מעוניינת להסדיר את מעמדם של כמה שפחות זרים; מדיניותה זו מועתקת אחד לאחד ומיושמת בגישה ולפיה מוענק רישיון לשיבת קבע לכמה שפחות תושבים ארעיים.⁷³ הרציונל מאחורי גישה זו של המדינה נעוץ בייחודיותה

71 התיקון לנוהל, הצהרות של ב"כ רשות האוכלוסין והערות נוספות של בית המשפט, עוגנו בפסק הדין בעתירה, עת"מ (מינהליים -י) 51212-10-19 המרכז לסיוע משפטי לעולים נ' שר הפנים (נבו) (25.04.2021). יודגש כי גם כאן קוצרה רק התקופה המאפשרת לבקש להגיש בקשה למעמד קבוע, ולא נקבעה תקופה אשר בסופה יינתן מעמד קבוע אם יעמוד המבקש בתנאים מסוימים.

72 פרוטוקול הדיון מיום 31.5.2020, העתק בידי המחברת.

73 "מדיניותו של שר הפנים דהאידינא, כמוה כמדיניות שנקטו שרי הפנים לפניו, היא שלא להעניק אשרות לשיבת קבע לזרים, אלא במקרים חריגים, שקיימים בהם שיקולים מיוחדים". בג"ץ הררי, לעיל ה"ש 18, פס' 6 לפסק הדין; ראו גם בג"ץ 656/87 מנצח נ' שר הפנים (נבו) 7.3.1988; בג"ץ 3403/97 אנקין נ' משרד הפנים, נא(4) 522, פס' 3 לפסק הדין (1997); בג"ץ 8093/03 ארמטייב נ' משרד הפנים, נט(4) 577, פס' 10 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו דאז) ברק (2004); בג"ץ 4156/01 דימטרוב נ' משרד הפנים, נו(6) 289, פס' 9 לפסק הדין (2002).

שתוארה לעיל: הבחנה בין עולים למהגרים⁷⁴ ואף הדגשה, שמדינת ישראל איננה מדינת הגירה,⁷⁵ אלא מדינת העם היהודי.⁷⁶

ואולם, זוהי אומנם גישה מצמצמת אך לא גישה מוחלטת, וישנם תושבים ארעיים אשר כן מקבלים, בהתאם לנוהלי משרד הפנים, תושבות קבע. ההצדקה לגישה זו נעה על ציר של "אחרות" – תושבים ארעיים שכן מקבלים במרוצת הזמן מעמד קבע הם כאלו שקשורים בדרך זו או אחרת לאזרח או לתושב קבע ישראלי, ועל כן "אחרותם" פחותה. לכן, לגבי תושבים ארעיים כאלו, נאותה המדינה לקבוע הליך מוסדר לתחימת תקופת השהייה במעמד תושבות ארעית שבסופה הענקת מעמד קבוע בהינתן עמידה בתנאי הנהלים. לגבי אחרים "אחרים יותר", כגון פליטים מוכרים, נמנעת המדינה מלקבוע הליך ידוע ותחום לסיום תקופת הישיבה הארעית ושדרוג המעמד למעמד קבוע. במסגרת הליכים משפטיים שעניינם מתן מעמד קבוע לתושבים ארעיים, ישנו מקבץ טענות אשר חוזר על עצמו בטיעוני משרד הפנים: המעמד הארעי ניתן "לפנים משורת הדין", ולכן ודאי שאין מקום לשדרגו למעמד קבע; אין בחלוף הזמן כדי להצדיק מתן רישיון קבע; אין לתושב הארעי זכות מוקנית לשדרוג מעמדו ועליו להצביע על טעמים מיוחדים אם הוא מעוניין ברישיון לישיבת קבע; ובעיקר: לשר הפנים שיקול דעת רחב בקביעת מעמד בישראל.⁷⁷

עוד טוענת המדינה, כי במישור הזכויות, מעמד התושבות הארעית זהה במהותו למעמד תושבות הקבע. לטענת המדינה, רישיון לישיבת ארעי מקנה סל זכויות סוציאליות מלא,⁷⁸ את הזכות להתפרנס בכבוד ואת האפשרות לשהות בישראל לצד בני משפחה, תוך ניהול החיים "באין מפריע".⁷⁹ לצד זאת, שומרת לעצמה המדינה את האפשרות, בכל נקודת זמן, לבחון מחדש את זכאותו של האדם למעמד כלשהו בישראל: המדינה

74 כרמי, לעיל ה"ש 5, בעמ' 155-156.

75 עת"ם (מינהליים ת"א) 28747-09-10 פולט נ' משרד הפנים, פס' ד' לפסק הדין (נבו 28.7.2011); עת"ם (מינהליים ת"א) 2211/08 ראינוסו נ' שר הפנים פס' 15 לפסק הדין (נבו 5.5.2010); עת"ם 3696-07-12 (מינהליים ת"א) פיטאמו נ' משרד הפנים, פס' 26 לפסק הדין (נבו 16.5.2013); עמ"ן (מינהליים י-ם) 62090-01-17 פלונית נ' משרד הפנים, פס' 11 לפסק הדין (נבו 23.5.2017); עת"ם (מינהליים ת"א) 2479/04 מירלה נ' שר הפנים, פס' 11 לפסק הדין (נבו 19.9.2004); עמ"ן (מינהליים י-ם) 3642-10-15 ברהנו נ' משרד הפנים, פס' 11 לפסק הדין (נבו 5.10.2016).

76 עת"ם (מינהליים ת"א) 1708/07 זנן אמון נ' שר הפנים, פס' 5 לפסק הדין (נבו 25.9.2008) (להלן: עניין אמון). בית המשפט אף מדגיש את "הנסיבות והמאפיינים הייחודיים למדינתנו, שאינם זהים, בהכרח, לאלה של מדינות ריבוניות ודמוקרטיות אחרות".

77 ערר (כניסה לישראל י-ם) 1500-17 פלונית נ' משרד הפנים, פס' 6 לפסק הדין (נבו 29.7.2018); ערר (כניסה לישראל י-ם) 1851-15 קווצ'וק נ' משרד הפנים, פס' 6 לפסק הדין (נבו 9.4.2017) (להלן: עניין קווצ'וק); ערר (כניסה לישראל י-ם) 1412-17 דנילוב נ' משרד הפנים, פס' 6-8 לפסק הדין (נבו 4.1.2018) (להלן: עניין דנילוב).

78 ערר (כניסה לישראל י-ם) 5652-17 קיסלבה נ' משרד הפנים, פס' 7 לפסק הדין (נבו 22.9.2018) (להלן: עניין קיסלבה); ערר (כניסה לישראל י-ם) 1172-17 רומרו-מוסקרה נ' משרד הפנים, פס' 39-35 לפסק הדין (נבו 6.11.2017) (להלן: עניין רומרו-מוסקרה); עניין דנילוב, שם.

79 עניין קיסלבה, שם.

טוענת, שחשוב להותיר את המעמד ארעי ולא קבוע, כדי לאפשר לה לערוך בדיקות תקופתיות של ה"נסיבות העדכניות" ולבחון את זיקתו של התושב הארעי לישראל. אותן נסיבות עדכניות יכולות, אולי, בנקודת זמן מסוימת, להצדיק שלילת מעמד מדעיקרו.⁸⁰ כך מאפשרת לעצמה המדינה גמישות של בחינה עיתית של הנסיבות, שכן הענקת תושבות קבע תסתום את הגולל על יכולתה לשלול מעמד בשל "שינוי נסיבות". לאור האמור, עמדת המדינה היא כי לצורך שדרוג הרישיון, יש להציג קיומם של "טעמים הומניטריים חריגים" ושינוי נסיבות "כבד משקל".⁸¹

בדרישתה של המדינה לאפשר לה בדיקה תקופתית של "נסיבות עדכניות" ניתן לראות רצון לשמר את הדיכוטומיה בין ה"אנחנו" לבין ה"אחר". נסיבות החיים של ה"אחר" עלולות תמיד, בכל נקודת זמן וגם לאחר תקופת השתקעות והתערות ארוכה, להצדיק לפתע פתאום גירושו מהמקום שבו היכה שורש. אומנם, התושב הארעי מקבל זכויות כמעט זהות לאלו של תושב קבע או אזרח, ואומנם, בחיי היום-יום שלו, ארעיותו אינה מורגשת. ואולם, ארעיות המעמד מהווה תזכורת מתמדת ל"אחרות" שלו מול קבוצת האזרחים המוכרים, שעתידי מעמדם אינו מוטל בספק. אותו שימור של "אחרות" בא לידי ביטוי במלוא עוזו בעמדה כי אחד מהרכיבים שיש להמשיך ולבחון הוא ה"זיקה" של התושב הארעי לישראל (לעומת זיקתו למדינת המוצא או לחו"ל).⁸²

קבוצה ייחודית (וקטנה יחסית) של תושבים ארעיים שארעיותם "קבועה", כלומר אין נוהל מוסדר שקובע כי יוענק להם מעמד קבוע לאחר תקופה מסוימת או בעמידה בתנאים מסוימים, היא קבוצת מבקשי המקלט שבקשתם אושרה והם הוכרו כפליטים. ההתייחסות המיוחדת למקרה של פליטים הכרחית, משתי סיבות: ראשית, אופי מעמד הפליט הוא ארעי בהגדרתו, לאור היותו מעמד שניתן על ידי מדינת המקלט "עד יעבור זעם" במדינת המוצא, קרי, עד שהנסיבות שגיבשו את עילת המקלט יחלפו, ולכן יש לתת את הדעת באופן ספציפי להצדקת הסדרת מעמדם באופן קבוע חרף מאפיין זה. שנית, בניגוד למקרים אחרים הנדונים כאן, בעניינם של פליטים חל דין נוסף וספציפי: האמנה בדבר מעמדם של פליטים, אשר נחתמה בשנת 1951 ונקלטה בישראל בשנת

80 עניין שם-טוב, לעיל ה"ש 68, פס' 5 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה; עמ"ן (מינהליים י-ם) 20942-10-17 משרד הפנים נ' זילואגו, פס' 4 לפסק הדין (נבו 27.3.2018) (להלן: עמ"ן משרד הפנים נ' זילואגו).

81 עמ"ן (מינהליים י-ם) 59068-01-17 משרד הפנים נ' להב, פס' 4 לפסק הדין (נבו 28.5.2017) (להלן: עמ"ן מדינת ישראל נ' להב); עניין דנילוב, לעיל ה"ש 77.

82 "הדרישה לזיקה, בין אם זיקה המבוססת על קשרים היסטוריים ולאומיים ובין אם זיקה המבוססת על שותפות רעיונית ותרבותית, נובעת מעצם החלוקה המדינית והרצון ליצור קהילות בעלות הומוגניות תרבותית [...] ניתן לומר שתנאי הזיקה למעשה מאפשר לבחון את 'מידת זרותו' של מבקש המעמד לארץ ולחברה הישראלית". ע"מ 8611/08 זולדי נ' שר הפנים, פס' 16 לפסק דינה של השופטת ארבל (נבו 27.2.2011). יצוין כי למשרד הפנים שיקולים נוספים מעבר לשאלת הזיקה בעת הארכת תוקפו של רישיון לישיבת ארעי, כגון מעורבותו של התושב הארעי בפליטים או בפעילות אחרת המסכנת את ביטחון המדינה או את שלום תושביה. דיוננו מתרכז במצבים שבהם לא מתעוררים שיקולים שכאלו לשלילת המעמד.

1954, אך לא נקלטה בחקיקה הישראלית הפנימית.⁸³ האמנה קובעת בהקשרנו שתי הוראות שאינן מתיישבות לחלוטין זו עם זו: מצד אחד, סעיף ג' לאמנה קובע את המקרים שבהם יחדל אדם ליהנות מהגנות האמנה, כלומר יחדל להיות פליט ("סעיף ההפסקה") – למשל אם הוא חזר מרצונו למדינת מוצאו, או בטלו הנסיבות שבגינן הוכר כפליט. מצד שני, סעיף 34 לאמנה מורה למדינות החברות באמנה להקל "ככל האפשר" על "טמיעתם והתאזרחותם" של פליטים ("סעיף ההתאזרחות"). הנה כי כן, אנו רואים כי בד בבד עם הגדרת המושג "פליט" כמושג בעל מהות ארעית מסוימת (שכן הנסיבות לקביעה הדקלרטיבית שאדם הוא פליט יכולות לחדול, ובכך גם הפליטות), הרי שהאמנה מתייחסת לחובה להקל על תהליכי התאזרחות – במנותק מנסיבות הפליטות.

בבחירה בין סעיף ההפסקה לסעיף ההתאזרחות, מדינת ישראל מבכרת את סעיף ההפסקה ומעניקה לו משקל רב עד מאוד – עד כדי התעלמות מסעיף ההתאזרחות. כך, משרד הפנים טוען, כי עצם הותרת הפליט במצב ארעי במשך שנים עולה בקנה אחד עם לשון אמנת הפליטים.⁸⁴ נוסף על כך טוען משרד הפנים, כי אמנת הפליטים אומנם אושררה על ידי ישראל, אך לא נקלטה בדיון הישראלי, ובאשר לחזקת ההתאמה,⁸⁵ הרי שמדובר ב"כלי פרשני" בלבד לדבר חקיקה. לטענת משרד הפנים, החקיקה "ברורה וחד-משמעית", ולא מעניקה זכות לפליט לקבל מעמד של תושב קבע.⁸⁶

בהערת אגב, חשוב לתחום את גרדי הדיון כמותית, במיוחד כשדנים במעמד של פליטים בישראל. זאת, משום שרק קומץ זעום של מבקשי מקלט בישראל הוכרו כפליטים⁸⁷ וזכו לקבל מעמד פליט שמזכה ברישיון לישיבת ארעי.⁸⁸ חוסר נכונותה של ישראל לטפל באופן פרטני בבקשות מקלט וכן סירובה להעניק למבקשי מקלט זכויות כלשהן מעבר

83 האמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 65, (נפתחה לחתימה ב־1951), (להלן: האמנה); ס' 19 בעמ' 3 לכתב התשובה בערר (כניסה לישראל ת"א) 18-6784 יחיא נ' שר הפנים (24.2.2019) (להלן: עניין יחיא), עותק בידי המחברת.

84 עניין יחיא, שס, ב' 41 לכתב התשובה.

85 "חזקת ההתאמה הפרשנית שהחיל בית המשפט הן על אמנות והן על מנהגים, קובעת כי יש לפרש את הדיון הישראלי, כשניתן לעשות כן, פירוש העולה בקנה אחד עם המשפט הבין-לאומי". תמר הוסטובסקי-ברנדס "המשפט הבין-לאומי והליך החקיקה בישראל" חוקים יא, 125, 126-125 (2019).

86 עניין יחיא, לעיל ה"ש 83, ס' 36 לכתב התשובה. יצוין כי מכתב התשובה לא ברור, האם ב"דבר חקיקה" הכוונה היא לנוהל הטיפול במבקשי מקלט (שהרי אז מדובר בנוהל, ולא בחוק) או לחוק הכניסה לישראל (אשר אינו מתייחס באופן ספציפי כלל וכלל לתנאים למעבר משיבת ארעי לישיבת קבע, לא כל שכן באשר לפליטים מוכרים).

87 מנתונים שהעבירה רשות האוכלוסין לארגוני פליטים ומפורסמים בדו"ח של ארגון היא"ס, בין שנת 2011 ועד לאוגוסט 2020 אושרו רק 0.06% מבקשות המקלט שהוגשו. מדובר בעשרות ספורות של אנשים בלבד. ראו גיל צוקר ונמרוד אביגאל "0.06% – המספרים מדברים: הטיפול בבקשות מקלט בישראל" אתר היא"ס ישראל 2, 18 (12.8.2020).

88 יובל לבנת "פליטות ומעמד קבע במדינת המקלט" לוינסקי פינת אסמרה: היבטים חברתיים ומשפטיים של מדיניות המקלט בישראל 343, 382-383 (טלי קריצמן-אמיר עורכת 2015) (להלן: לבנת).

לאי-הרחקה בעת המתנתם להכרעה בבקשות מקלט, לצד הטלת גזירות כלכליות,⁸⁹ ובזמנו כליאה/החזקה במתקן "חולות",⁹⁰ מבטאת את מיקומם של מבקשי המקלט בקצה קצהו של ציר ה"אחרים האחרים", קרוב למדי ל"אחרים האמיתיים" – הפלסטינים. כדי להדגיש את ה"אחרות" של מבקשי המקלט, ננקטת כלפיהם טרמינולוגיה מאיימת כדוגמת "מסתננים",⁹¹ "נטל כלכלי", "צונאמי" ועוד.⁹² מעמד הפליט והרישיון לשיבת ארעי נראים כמו יעד רחוק עבור רוב מבקשי המקלט, קל וחומר מעמד תושבות הקבע. אך דווקא עמדתה הבלתי מתפשרת של המדינה אשר מנציחה את מעמדם הארעי, למרות מספרם המועט אובייקטיבית, רק מחזקת את הטיעון שאי-תחימת תקופת התושבות הארעית משרתת את שימור אחרותם.

ג. מארעיות לקביעות

1. להיות תושב ארעי

מעמד התושבות הארעית, אף שמוענקות במסגרתו זכויות כמעט זהות לאלו המוענקות לתושב קבע או לאזרח, כשמו כן הוא – ארעי במהותו. הצורך לחדשו באופן עיתי, לרוב בהליך מייגע שבמסגרתו נדרש התושב להציג שלל אישורי "מרכז חיים" ומסמכים למכביר, מהווה תזכורת עיתית לארעיות הישיבה, ולאפשרות כי המעמד לא יחודש, מסיבה זו או אחרת. הישיבה הארעית כפופה למדיניות ההגירה העדכנית בכל רגע נתון והיא עלולה לבוא לקיצה לא משום שהמעמד נשלל, אלא מפני שהוא פשוט לא מחודש על ידי הרשויות. גם במובנים דרמטיים פחות, אך יום-יומיים יותר, התלות בפקדי הגירה וביעילות המערכת לשם רציפות המעמד והזכויות הנגזרות ממנו גורמת למתח נפשי ולקושי להתנהל בחיי היום-יום (באופן טיפוסי בתחום התעסוקה). אף אם הדבר נראה טריוויאלי, הוא ממש אינו כזה: חידוש הרישיון תלוי באלמנטים ביורוקרטיים רבים, כגון זמינות התורים, מדיניות הלשכה הספציפית לגבי האישורים הנדרשים, קבלת אישור משטרה בדבר היעדר הגבלה פלילית להארכת הרישיון וכן גורמים בלתי צפויים כגון שביתות, סגירת לשכות וכו'. אי-חידוש רישיון הישיבה במועד, גם אם לתקופה קצרה, עשוי לגרום לקשיים בהתנהלות יום-יומית, אם מול מעסיקים שחוששים אף מיום אחד של העסקת עובד ללא רישיון ישיבה בתוקף, ואם מול נותני שירותים אשר מתנים את השירות בהצגת רישיון ישיבה תקף.⁹³ נוסף על כך, חידוש הרישיון

89 החוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראת שעה) התשע"ה-2014, ס' 4, המכונה "חוק הפיקדון". פסק הדין בעתירה שהוגשה נגד החוק, פסל את ההוראה שמחייבת מעסיק לנכות 20% משכרו של עובד מבקש מקלט לקרן הפיקדון. ראו בג"ץ 2293/17 גרסגהר נ' הכנסת (נבו 23.4.2020).

90 קריצמן-אמיר "אחרות", לעיל ה"ש 15, בעמ' 614-626.

91 לבנת, לעיל ה"ש 88, בעמ' 381.

92 קריצמן-אמיר "אחרות", לעיל ה"ש 15, בעמ' 619.

93 דוגמה קלאסית היא ביצוע פעולות בחשבון הבנק או בנק הדואר, כאשר בדרך כלל נדרשת הצגת רישיון ישיבה בתוקף.

כרוך בחשיפה משמעותית של פרטי אורחות חייו של התושב בפני פקידי הרשות כדי להוכיח את המשך "זיקתו" לישראל. לא רק שהתושב נדרש להציג מסמכים שיעידו על הכנסותיו והוצאותיו, קשריו עם ישראלים, מגוריו, מצבו הרפואי והליכים משפטיים שהוא מנהל, הרי שבדרך כלל הוא גם נדרש להשיב על שאלות במסגרת ריאיון במעמד חידוש הרישיון: שאלות בנוגע לסדר יומו, הכנסותיו, הוצאותיו, מתנות שקנה לילדיו, קשריו עם ישראלים (לרבות קשרי זוגיות), בריאותו ועוד. הליך זה, נוסף על היותו חושפני ומלחיץ כשלעצמו, מהווה גם פגיעה משמעותית בפרטיות.

לצורך בחידוש תקופתי של המעמד הארעי יש גם השפעות נפשיות שליליות על התושב הארעי. לוודאות לגבי העתיד יש השלכות מרחיקות לכת על יכולתם של אנשים להתנהל בעולם. ללא ודאות לגבי עתידם, אנשים מתקשים לחוש שהם שולטים בגורלם.⁹⁴ היעדר יכולת זו היא בעלת השלכות מרחיקות לכת על בריאותם הנפשית.⁹⁵ במקרה של פליטים, המצב חמור עוד יותר, שכן תחושת חוסר הוודאות והיעדר האוטונומיה ל"כתיבת סיפור החיים" באופן בעל משמעות,⁹⁶ מצטרפים לפוסט-טראומה האופיינית לפליטים ולחשש המתמיד מפני החזרה למדינת המקור. מחקרים שונים מצביעים על העובדה כי היעדר הוודאות והיעדר היציבות בחייהם של פליטים, בגין ארעיות המעמד, מביאים לכדי מצב של חרדה ודיכאון כרוניים, לצד ייאוש לגבי העתיד. רק קבלת מעמד קבוע ויציב מאפשרת ריפוי והיחלצות ממעגל הייאוש והחרדה.⁹⁷

מגוון הפגיעות הללו עשויות לעלות לכדי פגיעה בזכויות אדם אשר במרוצת הזמן לא תעמוד במבחנים החוקתיים.⁹⁸ כך, למשל, במרוצת הזמן ההצדקה לפגיעה שתוארה לעיל בפרטיותו של התושב הולכת ופוחתת עד לנקודה שמידתיותה תעמוד בספק.⁹⁹ גם ההשלכות הנפשיות של ארעיות מתמשכת ופגיעה באוטונומיה יכולות לעלות כדי פגיעה בכבוד האדם באופן שלא צולח את מבחן המידתיות.¹⁰⁰ כפי שתואר, האינטרס הציבורי שעליו מעוניינת המדינה להגן הוא דמוגרפי בעיקרו ותכלית המדיניות היא שמירה על צביון המדינה וייחודיותה כמדינת העם היהודי. מדיניות של צמצום מספר

94 לבנת, לעיל ה"ש 88, בעמ' 350-351.

95 שם, בעמ' 350.

96 שם, בעמ' 353-354; ראו גם מבקר המדינה דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת כספים 2006 108 (2008). בדו"ח זה קורא המבקר להכיר בצורך להפיג את אי-הוודאות של פליטים בנוגע למצבם, ולקבוע מתווה לשדרוג מעמדם למעמד של קבע.

97 Fethi Mansouri & Stephanie Cauchi, *The Psychological Impact of Extended Temporary Protection*, 23 REFUGEE: CANADA'S JOURNAL ON REFUGEES 81, 90-91 (2006)

98 לדיון על אודות תחולת דיני זכויות האדם החוקתיים על זרים המצויים בגבולות המדינה, בכל הקשור לשלב הראשון של הבחינה החוקתית (הכרעה בדבר קיומה של פגיעה בזכות יסוד מוגנת) ראו מאמרו של עמרי בן-צבי "הקהילה החוקתית: על הקשר בין מעמד אזרחי לזכויות יסוד" משפטים נ 471 (2020). בבוחנו את המצב הקיים מצביע בן-צבי על גישות חסרות קוהרנטיות בפסיקה באשר לשאלה של תחולת זכויות אדם חוקתיות על זרים והיקף התחולה. שם, בעמ' 483-487.

99 ס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. אני מודה לעו"ד עודד פלר על הארת הסוגיה.

100 לבנת, לעיל ה"ש 88, בעמ' 359.

התושבים הארעיים שמקבלים מעמד קבע אכן משרתת אינטרס זה, ואולם, לאחר תקופת זמן משמעותית של ישיבה במעמד ארעי מתעורר קושי להגן על מידתיות האמצעי:¹⁰¹ הן משום שהפגיעה בזכות מתעצמת ומתעמקת עם הזמן, ועל כן הותרתו של אדם במעמד ארעי הופכת בלתי מידתית במונח הצר של המונח, והן משום שממילא, כפי שיורחב מייד, התושב הארעי גם כך משתקע בפועל, "בחסות" הרישיון הארעי שהוענק לו, ולכן הקשר הרציונלי בין האמצעי (הותרת האדם בארעיות נצחית) למטרה (הפחתת היקפי הזרים היושבים בישראל דרך קבע) הולך ונפרם.

לא למנט הארעיות של הרישיון לישיבת ארעי ישנן, אם כן, משמעויות כבדות משקל בחיי הפרט. הקשיים שיוצרת ישיבה ארעית, ודאי ישיבה ארעית מתמשכת, ובוודאי כזו חסרת אופק להענקת מעמד קבוע, מצריכים התייחסות כמסגרת קביעת מדיניות.

2. רישיון להשתקעות

עם קבלת הרישיון לישיבת ארעי הופך האדם המחזיק בו לדומה מאוד, מבחינה ביורוקרטית, לאזרח או לתושב קבע ישראלי. פרטיו נרשמים במרשם האוכלוסין; הוא מקבל מספר מזהה ותעודת זהות; אם יש לו ילדים ישראליים, הם נרשמים בספח תעודת הזהות שלו כילדיו; הוא זכאי לביטוח בריאות ממלכתי ושירותי קופת חולים שבה יבחר להיות חבר, כמו גם יתר הזכויות הסוציאליות הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי. חופש העיסוק שלו רחב יחסית והכנסתו מעבודה תמוסה באופן דומה לישראלים, ומעסיקו יהיה פטור מתשלום היטלים שמשולמים במקרה של העסקת "עובדים זרים" המחזיקים ברישיון עבודה וביקור (ב/1). הוא יהיה זכאי להצביע בבחירות המוניציפליות במקום מגוריו הרשום. כל אלו יקלו על חייו ועל התנהלותו היום-יומית באופן ניכר.

הקלה זו משמעותה כפולה: ראשית, היא מבדלת את התושב הארעי מאנשים אחרים בקבוצת ה"אחרים", שרישיונם נחות משלו. כך למשל, מבקשי מקלט או מהגרי עבודה, אף אם הם שוהים בישראל במשך שנים ארוכות (ואולי אף נולדו להם ילדים בישראל), מחזיקים ברישיונות ישיבה שמגבילים אותם ומקשים יותר על התנהלותם היום-יומית, לפחות ברמה הפרקטית-ביורוקרטית.¹⁰² רישיון הישיבה המגביל שבידיהם נועד, לטענתי, לא רק להקשות על התנהלותם באופן שיתקשו להשתקע בישראל, אלא גם להעביר להם מסר משמר בדבר אחרותם והיותם בלתי רצויים – לפחות בטווח הארוך – בחברה

101 למבחני המידתיות ראו למשל את הניתוח בבג"ץ 8425/13 גבריסלאסי נ' הכנסת, פס' 53-79 לפסק דינו של השופט פוגלמן (נבו 22.9.2014).

102 קריצמן-אמיר מתייחסת לטווח האוטונומיה שמאפשרים כלים משפטיים שבידי המדינה (למשל, בענייננו, סוג רישיון הישיבה שמוענק למהגר). בידי המדינה הכוח להגביל את טווח האוטונומיה של פרטים שונים באופן שונה. כך, ניתן לטעון במסגרת הדיון שבו עוסק מאמר זה, שבאמצעות הכלי המשפטי של הענקת רישיון ישיבה, מאפשרת המדינה טווח אוטונומיה רחב יותר לתושב ארעי, מאשר למבקש מקלט. Tally Kritzman-Amir, *The Methodology of Immigration Law*, 60(3) Va. J. Int'l L. 651, 684-686 (2020) (להלן: קריצמן-אמיר "מתודולוגיה").

הישראלית. על דרך ההנגדה, הענקת רישיון לשיבת ארעי, מעבירה מסר של הקלה, ולו חלקית, במידת האחרות.¹⁰³

שנית, הזכויות הנלוות לרישיון לשיבת ארעי וההקלה על התנהלותו היום-יומית של המחזיק בו משמען שהמדינה העניקה לתושב הארעי כלים פרקטיים להתנהלות ביום-יום הישראלי. הרישיון שהעניקה לו המדינה יאפשר לתושב הארעי למצוא עבודה ביתר קלות, ואולי אף עבודה מכניסה יותר מבעבר; הוא יאפשר לתושב הארעי להזדהות בפני הרשויות באמצעות מסמך זיהוי ישראלי, בעברית, ולהוכיח בקלות את הקשר בינו לבין ילדיו; הוא יהפוך אותו לזהה בזכויותיו לשכנו הישראלי בהגיעם למרפאה המקומית של קופת חולים, או ללשכת העבודה; הוא יאפשר לו, בתנאים מסוימים, לשבת לצד ישראלים בקורס הכשרה תעסוקתית במימון המדינה,¹⁰⁴ ועוד. כלומר, הרישיון לשיבת ארעי לא רק מאותת למחזיק בו שהוא "פחות אחר" ובכך – מוזמן יותר להשתלב בחברה ישראלית, אלא הוא מעניק לתושב כלים פרקטיים לעשות כן. אבקש לכנות מאפיין ייחודי זה של הרישיון לשיבת ארעי "רישיון להשתקעות".¹⁰⁵

לאותו "רישיון להשתקעות" ישנה משמעות ברמה המשפטית. מתן רישיון לשיבת ארעי, על הזכויות הרבות המתלוות אליו, ואותו "איתות" למחזיק בו בדבר האפשרות להתערות ולהשתקע בישראל, יכול להקים אינטרס הסתמכות של הפרט על הרשות

103 ראו התייחסותו של בן-צבי לסוגיות של זרות, ולאנשים "שמבחינה אמפירית ישוה בישראל לאורך זמן, אך מבלי שהמדינה תעשה דבר-מה אשר יכיר בכך שהיא מקבלת את שהותם". במקרה של תושבים ארעיים (בניגוד למשל למבקשי מקלט), דומה שהמדינה בהחלט מקבלת את שהותם, ומאפייני רישיון הישיבה שמוענק להם מצביעים על הכרתה בכך. בן-צבי, לעיל ה"ש 98, בעמ' 495-496.

104 הזכאות לקורס הכשרה תעסוקתית במימון המדינה מותנית, ככלל, במעמד של תושבות המזכה בביטוח במסד לביטוח לאומי. כך באשר לקורסים הזמינים לדורשי עבודה. ראו ס' 13 לתקנון שירות התעסוקה, התשל"ד-1974. ס' זה מתייחס לרישום דורשי עבודה בהתאם לכתובת הרשומה בתעודת הזהות, ומתייחס באופן ספציפי לתושבים ארעיים) ובאשר לקורסים הזמינים להורים עצמאיים. ראו גם הגדרת הורה עצמאי כ"תושב ישראל" בס' 1 לחוק סיוע למשפחות שכראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992.

105 מנעד האפשרויות וההקלות שנפתחות בפני התושב הארעי בתחומים אשר צוינו, מבטא את ההרחבה של טווח האוטונומיה שלו. על פי קריצמן-אמיר, ליחסים בין המהגר למעגלים החברתיים-תעסוקתיים שלו במדינה המארחת, וכן בינו לבין מוסדות מדינתיים, ישנה משמעות בבחינת טווח האוטונומיה שלו והעמקת קשריו עם אזרחים מקומיים. קריצמן-אמיר "מתודולוגיה", לעיל ה"ש 102, בעמ' 681, 684. אפשר להתייחס למושג הרישיון להשתקעות גם מנקודת מבט של חברות במה שבן-צבי מכנה "הקהילה החוקתית". ניתוחו של בן-צבי אומנם מתמקד בשאלה, אילו הסדרים חוקתיים הנוגעים לזכויות יסוד יחולו על אדם כפועל יוצא משאלת חברותו בקהילה החוקתית, ואילו הריון כאן עוסק במשמעות של הענקת סל זכויות על עתיד מעמדו של הזר. ואולם, הניתוח שעורך בן-צבי רלוונטי לענייננו בעצם התייחסות למושג הקהילה החוקתית, שאיננה כוללת רק אזרחים ותושבי קבע, אלא "כל מי שהמדינה מקבלת שנגזר עליה להכיל בתוך גבולותיה לתקופה מינימאלית מסוימת". כמו כן מייחס בן-צבי חשיבות למירת ה"זרות" של הזר – נדבך זה מזכיר הן את הניתוח של קריצמן-אמיר לעניין Relational Autonomy, שם, והן את ניתוח הסוגיה שבה עוסק מאמר זה בראי מושג ה"אחרות". בן-צבי, לעיל ה"ש 98, בעמ' 480.

המינהלית.¹⁰⁶ ביסוס אינטרס ההסתמכות משמעו, לכל הפחות, כי ביטול הרישיון¹⁰⁷ לשיבת ארעי ייעשה רק במקרים חריגים וקיצוניים ביותר – במיוחד לאחר תקופה משמעותית שבה מחזיקים ברישיון. אך ניתן לייחס לו גם משמעות עמוקה יותר, כדלקמן: אם הרשות מחדשת רישיונו של אדם באופן רציף ועיתי, ואם עצם חידוש הרישיון מאפשר לאדם להמשיך ולהשתקע במדינה, הרי שישנו שלב שבו אינטרס ההסתמכות הוא כה חזק שהוא מצדיק לא רק את חידוש הרישיון, אלא גם את קיבועו – כלומר, הענקת רישיון לשיבת קבע. שלב זה, שבו מתבססת ההצדקה לקיבוע הרישיון, יהיה אותו שלב שבו הרשות המינהלית כבר לא תוכל להצדיק אי-חידוש הרישיון בהיעדר נסיבות חריגות¹⁰⁸ בשל אותו מימוש יום-יומי של הרישיון להשתקעות. באותה נקודת זמן, כאשר המדינה כבר לא יכולה להצדיק את אי-חידוש הרישיון, הרי שגם נשמטת הקרקע תחת ההצדקה להמשך זמניתו.

המדינה עשויה לטעון, כמובן, כי לא נוצרת הסתמכות אמיתית במשך תקופה של חידושים עיתיים של הרישיון – בדיוק משום שבכל מעמד של חידוש הרישיון, מקבל התושב הארעי תזכורת לזמניות שהייתו – מעין "אתחול מחדש" של קיומו של הרישיון. עוד יכולה המדינה לטעון שהתושב הארעי קיבל על עצמו את זמניותו והסכים לה, בודעו מראש שאינו זכאי למעמד קבוע, והוא מסכים לכך בכל פעם מחדש כאשר ניגש לחדש רישיונו.¹⁰⁹ ואולם, הסתכלות כזו על הליכי חידוש רישיון היא טכנית ונעדרת הממד האנושי. חסרה בה ההבנה, שחידוש הרישיון בכל שנה לא "מאתחל מחדש" את קשרי הידידות עם השכנים לדירה, את הקידום במקום העבודה, את ההתקדמות בלמידת השפה העברית, את ההיכרות עם הארץ ותהליכי אימוץ מנהגיה. השתקעות היא תהליך מתמשך ועמוק.

לתהליכי ההשתקעות יש משמעות גם במישור השוויון החוקתי. בזיקה לניתוח היבט ה"אחרות" של תושבים ארעיים מ"סוגים" שונים, ניתן לומר כי השתקעות והתערות תורמות את תרומתן גם לשוויון בין תושבים ארעיים וטשטוש ההבדלים ביניהם. עם הזמן, התושב הארעי כבר "שוכח" מדוע הוא קיבל את תושבותו הארעית ומדוע דווקא במקרה שלו ההצדקות לכך אינן מצדיקות מתן מעמד קבוע. הוא הולך ונהיה דומה בהתערותו לתושבים ארעיים שיש צפי בעניינם למתן מעמד קבוע, או שכבר זכו בכזה.

106 דפנה ברק ארו "הגנת ההסתמכות במשפט המינהלי" משפטים כז 17, 32-33, 35-36 (1996). ראו שם פיתוח של מושג "הקניין החדש" של צ'ארלס רייך לשם הטענה כי יש להגן על הסתמכות כדי להבטיח הגנה על חירות אישית.

107 להלכות הנוגעות לתנאים לביטול רישיון (לאו דווקא רישיון ישיבה) ראו בג"ץ 237/81 דעבול נ' עיריית פתח תקווה, (3) 365 (1982); בג"ץ 113/52 זקס נ' שר המסחר והתעשייה, 696 (1952); בג"ץ 379/72 גיגי נ' מפקד מרחב יפו, כז(1) 544 (1973); בג"ץ 799/80 שללם נ' מינהל נפת פתח תקווה משרד הפנים, לו(1) 317 (1981).

108 למשל, שהייה במשך תקופות ארוכות מחוץ לישראל, היעדר התערות קיצוני וכו'.

109 דברים דומים – אם כי בנימה מעט אחרת – נקבעו בעניין אמון, לעיל ה"ש 76, פס' 8-9 לפסק הדין.

כך תתגבש גם הצדקה חוקתית לתחימת תקופת הישיבה הארעית, כדי למנוע פגיעה בלתי מבוססת בשוויון.

אם כן, לשיטתי, במישור המדיניות, היותו של הרישיון לישיבת ארעי "רישיון להשתקעות" הופך, לפחות בשלב מסוים, את עמדת המדינה שלפיה אין פסול מהותי ב"ארעיות נצחית" לעמדה בלתי קוהרנטית. כאשר המדינה מאפשרת לזר, ברמה הפרקטית, להתערות בחברה, הרי שהעמדה שאין צורך שהדבר יבוא לידי ביטוי בהסדרת ישיבתו דרך קבע אינה עולה בקנה אחד עם המסר שהועבר בעת מתן הרישיון לישיבת ארעי מלכתחילה.

אעיר, כי טענתי אינה שיש לתושבים ארעיים "זכות" לקבל מעמד קבוע,¹¹⁰ אלא מדובר בטיעון המבוסס על עקרונות של המשפט המינהלי. התבססות על טענות מעולם המשפט המינהלי, שהוא קרוב יותר לעולם עיצוב המדיניות, יכולה ליצור שיח דינמי יחסית, לעיתים בחסות ערכאות משפטיות, בדבר החשיבות והצורך לעצב מדיניות שתתייחס לסוגיות ספציפיות, ולתמרץ את המדינה לייצר מדיניות הגירה קוהרנטית, עקבית והגונה.

בהקשר זה, לא נעלמה מעיני המדיניות העקרונית שלא להעניק לזרים תושבות קבע, אלא במקרים הומניטריים מיוחדים, מדיניות אשר הוכרה ועוגנה היטב בפסיקה.¹¹¹ עיקרון חשוב נוסף אשר הוכר בשיטה הישראלית הוא שיקול הדעת הרחב המוקנה לשר הפנים להחליט מי יבוא בשערי המדינה וכיצד תוסדר ישיבתו בה.¹¹² באשר לכך חשוב להדגיש את ההתמקדות של מאמר זה ולשוב לתחום את גדרי הדיון: עניינו של הדיון כאן הוא בגורלם של בעלי רישיון של תושב ארעי, אשר כניסתם לארץ וישיבתם בה אושרו זה מכבר, והם שוהים בארץ ברישיון ארעי במשך תקופה ארוכה. כאשר לרבים מהם, המדינה הכירה בקבוצת המקרים שאליה הם שייכים כמקרה הומניטרי המצדיק סיום התקופה של ישיבת ארעי והענקת רישיון לישיבת קבע (כמו למשל, בני-זוג של ישראלים). הדרישה המוצגת במאמר היא תיחום תקופת השהייה במעמד ארעי עבור שאר התושבים הארעיים שאין בעניינם הליך מוסדר. ענייננו, אם כן, רק בתושבים ארעיים שלא הוחלט לגביהם מראש, מתי ובאילו תנאים יוחלף רישיונם הארעי ברישיון קבוע. השאלה היא, האם וכיצד פורצת הדרישה המוצגת במאמר זה את גדרי המדיניות להעניק תושבות קבע רק במקרים הומניטריים מיוחדים. לדידי, מצב של השתקעות במשך תקופה ארוכה, באישור ובאפשרות המדינה, מתגבש בדיוק לכדי אותו טעם הומניטרי שאותו דורשת המדינה לשם הענקת רישיון לישיבת קבע. זאת ועוד – דווקא לאור מדיניותה המצמצמת של ישראל לגבי ישיבת זרים בשטחה, ובפרט, מיעוט המקרים שבהם היא

110 ניסוח הטענה באופן זהו הינו יותר שנוי במחלוקת. ראו גביון, לעיל ה"ש 69, בעמ' 36; עוד ראו קריצמן-אמיר "מתודולוגיה", לעיל ה"ש 102, בעמ' 669. טענה זו שונה מהטענה שנטענה לעיל, שלפיה בארעיות מתמשכת יכולה להיות פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות כגון כבוד האדם.

111 בג"ץ הררי, לעיל ה"ש 18.

112 בג"ץ קנדל, לעיל ה"ש 19, בעמ' 520; בג"ץ בנטלי, לעיל ה"ש 11.

מאפשרת ישיבה ברישיון תושב המקנה סל רחב של זכויות, מן הראוי שייקבע מנגנון ברור ותחום למעבר ממעמד תושבות ארעית למעמד קבוע. בתשובה לטענות המדינה לגבי הצורך בבחינה עיתית של "נסיבות עדכניות" וזיקותיו של הזר, ניתן לטעון, כי מה שכינתי "רישיון להשתקעות" מקים, לאחר תקופה, "חזקת השתקעות" שתגבר על הצורך לבחון באופן תקופתי את נסיבותיו של התושב הארעי. אם מרכז חייו מתנהל בישראל, והוא מתנהל באופן יום-יומי תוך מימוש הזכויות שהוענקו לו, הרי שהוא השתקע בה – בהיעדר ראיות בדבר נסיבות סותרות. "חזקת ההשתקעות" מקבלת משנה תוקף, כאשר שוקלים את המחקרים המצביעים על הקשיים הפסיכוסוציאליים שבשהייה במעמד ארעי מתמשך, והקשיים הביורוקרטיים הבלתי מבוטלים הכרוכים בחידוש רישיון ישיבה מדי תקופה. השילוב בין העובדה שהמדינה בעצמה מאפשרת ויוצרת את התנאים להשתקעות, למעמסה הנפשית והפרקטית המלווה את חייו של התושב הארעי, מקים טענה בדבר חוסר סבירות ומידתיות של הותרתו במעמד ארעי משך יותר מתקופה קצובה.¹¹³ כך, בהליך האיזון בין השיקולים הרלוונטיים במסגרת בחינת סבירות ההחלטה,¹¹⁴ יגדל, עם הזמן, משקלם של הקשיים הכרוכים בארעיות על חשבון שיקולי מדיניות הגירה ובחינת ההצדקה למתן מעמד, באופן שהארעיות תהפוך כבר לבלתי סבירה. באופן דומה, כאשר למידתיות, גם אם תכלית המדיניות היא שמירה על צביונה של ישראל כמדינת שבות יהודית, הרי במקרה של אדם שניתן לו רישיון לישיבת ארעי, והוא עבר תהליך של השתקעות והתערות בחברה ובכלכלה הישראלית – נזקי אי-שדרוג מעמדו (הפגיעה בבריאותו הנפשית, חרדות יום-יומיות בשל היעדר ודאות ויציבות) יגברו, לפחות בשלב מסוים ובמצטבר, על האינטרס הציבורי.

3. ארעיות והשתקעות בפסיקה

בשנים האחרונות, על פי חוק הכניסה לישראל, נדרשו בתי הדין לעררים שדנים בהליכים שקשורים להסדרת מעמד בישראל, ובתי המשפט לעניינים מינהליים (בעיקר בשבתם כערכאת ערעור על פסיקת בית הדין לעררים) להכריע בהליכים העוסקים בסירובו של משרד הפנים להעניק רישיון לישיבת קבע לתושבים ארעיים, אשר קיבלו מעמד מסיבות שונות.

באופן כללי ניתן לומר, שפסיקות בית הדין לעררים, על מותביו השונים, נוטות לקבל את הטענות בדבר הצורך במתן מעמד קבע לתושבים ארעיים, במיוחד במקרים שהתושב הארעי הוא הורה לקטינים ישראלים.¹¹⁵ במקרים כאלו התייחסה הערכאה השיפוטית לכך

¹¹³ טענות אלו רלוונטיות גם למקרה של פליטים מוכרים, ואף מקל וחומר. להרחבה בסוגיה, ראו לבנת, לעיל ה"ש 88.

¹¹⁴ בג"ץ 910/86 רס"ן (מיל') יהודה רסלר נ' שר הבטחון, פ"ד מב(2) 441, 480-481 (1988).

¹¹⁵ ראו למשל פסקי דין בערר (כניסה לישראל י-ם) 16-1879 להב נ' רשות האוכלוסין (נבו) 8.12.2016 (להלן: עניין להב); עניין קווצ'וק, לעיל ה"ש 77; ערר (כניסה לישראל י-ם) 18-1917 פטאל נ' משרד הפנים (נבו) 11.11.2018 (להלן: עניין פטאל); עניין רומרו-מוסקרה, לעיל ה"ש 78. בכלל

שנוסף על הטעמים הקשורים בתושב הארעי עצמו, ישנם אינטרס וזכויות של קטינים ישראלים שיש להגן עליהם.¹¹⁶

באשר לטעמים הקשורים לתושב הארעי עצמו, נימוקיהן של הערכאות השונות מבוססים לרוב על עקרונות מהמשפט המינהלי. כך, למשל, נקבע כי דחיית בקשות לשדרוג המעמד במשך שנים ארוכות, והצגת תנאי סף שלפיו בהיעדר שינוי נסיבות אין לדון בבקשות לגופן – אינה סבירה;¹¹⁷ כי הותרת העוררת במעמד "ארעי לנצח" בהיעדר נסיבות מיוחדות או חדשות – איננה מידתית;¹¹⁸ וכי על משרד הפנים לשקול, במסגרת ההחלטה המינהלית, את מלוא השיקולים הרלוונטיים, לרבות הקושי הכרוך בחידוש תקופתי של רישיון הישיבה¹¹⁹ וההתנהלות בתנאי אי-ודאות, במיוחד באשר לקטינים.¹²⁰ עוד ניתן למצוא התייחסויות לשאלת הזיקות וההתערות, שנבחנות באספקלריה של חלוף הזמן. כך, בערר שעסק בבקשתה של אלמנה של אזרחי ישראל למעמד קבע, נקבע כי "ככל ששהייתו בישראל של מבקש המעמד ארוכה יותר, כך באופן טבעי מעמיקות זיקותיו לישראל, זאת כמובן, בהיעדר ראיות לסתור".¹²¹ בפסק דין אחר ניתנה התייחסות למישור הזמן: "אכן חלוף הזמן מאז קבלת מעמד ארעי א/5 הומניטרי אין בו כשלעצמו על מנת להצדיק את שדרוג המעמד לרישיון לישיבת קבע, אך חלוף הזמן צריך להוות שיקול חשוב במכלול השיקולים [...]".¹²² עוד נקבע, במספר פסקי דין, שישנו יחס הפוך בין חלוף הזמן לדרישה ל"נסיבות מיוחדות" המצדיקות שדרוג מעמד: בחלוף הזמן, דווקא היעדר שינוי נסיבות הוא שמצדיק שדרוג מעמד.¹²³

4. מורכבותו של סטטוס התושבות הארעית – הערות ומסקנות

ביולי 2018 נדון בפני בית המשפט המחוזי בירושלים ערעורו של מר סרגיי אלכסייב, מחוסר אזרחות שבעקבות הליכים קודמים שניהל, קיבל רישיון לישיבת ארעי (א/5)

פסקי הדין הללו קבעו בית הדין שיש להעניק להורה הזר אשר לו ילדים אזרחים ישראלים, מעמד של תושבות קבע.

116 עמ"ן משרד הפנים נ' זילואגו, לעיל ה"ש 80.

117 עמ"ן מדינת ישראל נ' להב, לעיל ה"ש 81.

118 עניין קיסלבה, לעיל ה"ש 78.

119 החלטה בעמ"ן (מינהליים י-ם) 57025-01-18 אלכסייב נ' רשות האוכלוסין (נבו 5.7.2018).

120 "איש לא יחלוק על הקשי שמצב דברים זה מעורר. חייה של משפחה בת חמש נפשות תלויים על בלימה לאורך תקופה כה ארוכה, כשחוסר הוודאות והארעיות מטילים צל על חייה [...] מרכיב חוסר הוודאות פוגע מטבעו בתהליך זה ויש בו כדי להקשות על צעיר להביט קדימה ולתכנן את עתידו [...] אף אם המערערת מתכוונת להמשיך ולהאריך את רישיון ישיבת הארעי למשיבים, לא יהיה זה נכון להותירם במעמד זה לשנים ארוכות נוספות, בבחינת 'ארעי לנצח'". עמ"ן מדינת ישראל נ' להב, לעיל ה"ש 81, פס' 6-8 לפסק הדין.

121 עניין קיסלבה, לעיל ה"ש 78, פס' 9 לפסק הדין.

122 עניין פטאל, לעיל ה"ש 115, פס' 11 לפסק הדין.

123 עמ"ן מדינת ישראל נ' זילואגו, לעיל ה"ש 80; ראו גם ערר (כניסה לישראל י-ם) 3345-16 אלכסייב נ' משרד הפנים (נבו 13.12.2017); עניין להב, לעיל ה"ש 115; עמ"ן מדינת ישראל נ' להב, לעיל ה"ש 81; עניין קווצ'וק, לעיל ה"ש 77.

מכוח נוהל מחוסרי אזרחות.¹²⁴ הערעור עסק בבקשתו לקבל מעמד של קבע, שנדחתה. בדיון, טען בא כוחו של אלכסיי שבבקשתו הוגשה כדי לתת לו רישיון לישיבת קבע "שנותן ביטוי למצב הדהפקטו כפי שהוא היום", שכן אלכסיי "תושב קבע בישראל, ולא הולך לשום מקום אחר". בהתייחסו לטענת בא כוח משרד הפנים, שלא אלכסיי יש כל מה שצריך כדי לחיות בישראל, "מעמד מוסדר, רישיון מוסדר, אפשרות לעבוד, רשאי לנהוג, ביטוח בריאות ממלכתי וביטוח לאומי" שאל עורך דינו של אלכסיי:

אם יש לו את כל הדברים הללו והם משתקפים ברישיון לישיבת קבע, למה לא לסיים את הסיפור ולתת לו רישיון לישיבת קבע? מה יש בטרטור הזה פעם אחר פעם להגיע ולחדש את הרישיון? [...] רק אתמול פניתי לחברי [הכוונה לבא-כוח משרד הפנים – נ"ד], הרישיון האחרון של המערער מסתיים בספטמבר הקרוב, לפי נהלי משרד הפנים הוא אמור לפנות חודשיים לפני על מנת לחדשו, אז אתמול הוא פנה וקיבל הזמנה להגיע בדצמבר להגיש בקשה. זאת אומרת, שלושה חודשים אחרי שהרישיון פוקע. לא יהיה לו רישיון, הוא לא יוכל לעבוד, יאבד את ביטוח הבריאות שלו ויאבד זכויות סוציאליות. הוא לא יהיה רשאי לנהוג [...] צריך לגמור את הדבר הזה, כי אין לו תכלית. זה רק מעמיס על משרד הפנים, עוד ועוד בדיקות שלא ברור מה בודקות בכלל.¹²⁵

*

מן הדברים עד כה מתבררת מורכבותו של הרישיון לישיבת ארעי: מן הצד האחד, על אף ה"שיפור בתנאים" הגלום בו לעומת רישיונות ישיבה אחרים שניתנים לזרים, הוא מצריך מפגשים תדירים עם הרשויות, ונלווית לו תחושת תלות וחוסר ודאות לגבי העתיד. מן הצד השני, טענתי שמאפייניו הייחודיים, כגון סל הזכויות הנלוות לו ואמצעי הזיהוי המוענקים למחזיקו, הופכים את הרישיון לישיבת ארעי למה שכיניתי "רישיון להשתקעות", שכן כאשר המדינה מעניקה לאדם רישיון לישיבת ארעי היא מרחיבה את טווח הפעולה שלו, את האוטונומיה שלו ואת יכולתו ליצור קשרים ולהתבסס בחברה הישראלית. כפי שראינו, מאפיינים אלו של הרישיון לישיבת ארעי, וביטויים בשטח, מצאו דרכם לפסיקה של ערכאות שונות שקבעו במקרים רבים שיש לתחום את תקופת הארעיות, ובשלב מסוים אף לסיים את הליכי הסדרת מעמדו כך שיקבל מעמד קבוע. השילוב של גישתה של הפסיקה באשר לפגמים המינהליים שבארעיות נצחית עם טענתי בדבר התגבשותה של "חזקת השתקעות", הובילו אותי למסקנה שיש מקום לקבוע מתווים ידועים מראש לסיום תקופת השהייה ברישיון לישיבת ארעי, והענקת תושבות קבע. מתווים אלו יכולים להיות מגוונים בהתאם לקבוצות מקרים שונים, אך טענתי היא

124 אלכסיי נולד בטג'יקיסטן אך לא שהה בה עם הפיכתה למדינה עצמאית ועל כן לא הוכר כאזרח המדינה. להרחבה ראו עניין אלכסיי, לעיל ה"ש 123.

125 עמ' 1-2 לפרוטוקול דיון מיום 9.7.2018 בעניין אלכסיי, לעיל ה"ש 119, הועבר למחברת על ידי עו"ד עודד פלר שייצג את המערער ובהסכמתו של הלה, תיקוני עריכה קלים של המחברת.

שיש לקבוע אותם מראש באופן שיאפשר ודאות ושקיפות של ההליך המינהלי. משום כך אף לא די בשיפור היחסי בנוהל העוסק בהסדרת מעמד מטעמים הומניטריים, שבא לידי ביטוי רק בקביעת מועד שבו יתאפשר להגיש בקשה למעמד קבוע – ללא אמירה ברורה מראש באשר לגורל הבקשה.¹²⁶

הסדרה מראש של הגבלת תקופת השהייה במעמד ארעי, במקום שימוש במנגנון של הגשת בקשות פרטניות למעמד קבע המבוססות על טענות חוקתיות ומינהליות והצטברות של פסיקה, תשיג מטרות ראויות של שקיפות, יעילות ושוויון. עד כה התייחסה הפסיקה למקרים הפרטניים שהובאו בפניה ולנסיבותיהם הקונקרטיים. לגבי תושבים ארעיים שאינם לוקחים חלק בהליך תחום כלשהו, קרי, כזה שמגביל את תקופת הישיבה הארעית וקובע מועד לקבלת מעמד קבוע, אין בפסיקה אמירה עקרונית לגבי מהי תקופת זמן שלאחריה המשך הסדרת המעמד באופן ארעי בלבד, ולא שדרוג המעמד לקבוע, היא בלתי סבירה או בלתי מידתית. ההתייחסות לסוגיית המעבר מסטטוס ארעי לקבוע, ומועד המעבר, כסוגייה פרטנית בלבד שנבחנת על פי נסיבותיה הפרטניות, מעוררת קושי. התייחסות כזאת מצריכה השקעת משאבים רבים מצד המדינה, שכן נדרשת בחינה פרטנית של בקשות למעמד קבע על ידי פקידי הרשות, ומקרים רבים מגיעים להידייניויות משפטיות במקרה של מחלוקת.

במקום זאת, ניתן וראוי לקבוע אמות מידה פשוטות וברורות יותר, שייבחנו בתום תקופה שתיקבע מראש, לוודאו השתקעותו של התושב הארעי בישראל ברמה שמצדיקה להעניק לו מעמד של קבע. יתרה מכך, אין מניעה שמדיניות סדורה בנושא תכלול קביעת מנגנונים שונים שיתאימו למצבים שונים או להצדקות השונות להענקת מעמד ארעי מלכתחילה. ייתכן מאוד שהמנגנונים ייבדלו זה מזה (באורכם או בתנאיהם) בהתאם למקרים השונים.

מהלך כזה לא רק יחסוך משאבים והידייניויות משפטיות, אלא ברמה המהותית יהיה קוהרנטי יותר ויהלום הן את אותן "רישיון להשתקעות" שמאפשרת המדינה ממילא לתושב הארעי, והן את מדיניות רשות האוכלוסין שמעוגנת בנהלים אחרים שלה, שבמסגרתם כן נקבעה תקופה קצובה ומוגדרת לשהייה במעמד ארעי. ניתן גם לקבוע אמות מידה שונות לפי הסיבה המקורית למתן תושבות ארעית. כך, כפי שמציע למשל יובל לבנת, במקרה של פליטים מוכרים, משך הזמן לשהייה במעמד ארעי לפני הענקת מעמד קבע יהיה תלוי בהיקפי הפליטים המוכרים במדינה. מנגנון כזה יוכל לאזן אינטרסים חשובים נוספים של המדינה כגון שמירה על צביונה.¹²⁷ רעיון נוסף הוא לאפשר נהלים דיפרנציאליים לפי מדיניות המוצא של הפליטים (תוך קביעת מנגנון לבחינת מקרים

126 נוהל 5.2.0022, לעיל ה"ש 22, ס' יב. בעתירה של המרכז לסיוע משפטי לעולים וארגונים נוספים היה, כאמור לעיל, ניסיון לשינוי הנוהל כך שייקבע באופן פוזיטיבי מועד להענקת רישיון לישיבת קבע כברירת מחדל, בהיעדר נסיבות לסתור, וכי המועד יקוצר מעשר שנים לחמש. כמפורט לעיל, הסעד שהתקבל בעתירה היה חלקי בלבד, ולא התקבל באשר לשני האלמנטים הללו. לעיל ה"ש 71.

127 לבנת, לעיל ה"ש 88, בעמ' 359-360.

חריגים) ובשים לב לקיומה של מדיניות אי-הרחקה לאותה מדינה. ואולם, לשיטתי, כל פרוצדורה שתיקבע, גם אם תכלול "תחנות בחינה" בדרך, חייבת להתוות מראש נקודת זמן או תנאים אשר יאפשרו הענקת מעמד קבוע.

בהקשר זה חשוב להעיר לגבי "חזקת ההשתקעות" של התושב הארעי לעומת השתקעותם של זרים אחרים בישראל, כאלו שאינם מחזיקים ברישיון לישיבת ארעי אך כן שוהים בישראל במשך תקופה ארוכה, שבמהלכה יצרו קשרים למדינה וזהותם התגבשה בה. מאמר זה אינו עוסק בשאלת ההשתקעות בישראל כהצדקה כשלעצמה להסדרת מעמד בה,¹²⁸ אלא, לנפקויות של הענקת רישיון ישיבה שמאפשר השתקעות ביתר קלות. טענתי אינה ששהייה ברישיון לישיבת ארעי היא בהכרח תנאי מקדים למתן מעמד קבע בסופו של דבר,¹²⁹ ואולם, אני מבקשת לטעון שבהענקת רישיון לישיבת ארעי יש משמעות מבחינת המסר שמעבירה המדינה לתושב הארעי, מבחינת תפיסתה אותו ואת רמת "זרותו". מסר כזה אינו מועבר, למשל, למבקשי מקלט או למהגרי עבודה, שכפי שהורחב לעיל, מאפייני רישיונות הישיבה שניתנים להם משקפים את עמדת המדינה לגבי אחרותם וזרותם, והיות שהייתם במדינה זמנית (בעיניה) או כפויה (למשל מפאת חובותיה בדבר אי-הרחקתם).¹³⁰

אימוץ ההצעה לקבוע מסגרת זמנים מוגדרת שבסופה יוענק לתושב הארעי מעמד קבוע, בהיעדר נסיבות המפריכות את חזקת השתקעותו במדינה, עלול לגרום ל"אפקט מצנן", בכך שצמצום מרחב הפעולה של המדינה באשר להענקת מעמד קבע (או מועד הענקת מעמד זה) יביא לכך שהמדינה תמעיט אף יותר בהענקת רישיונות לישיבת ארעי, כדי להימנע מהכנסתם של זרים להליך השתקעות שסופו מעמד קבוע. ואולם, חשוב לזכור שברוב המקרים, המדינה כבר בחרה לעגן בנהליה הליכים מסודרים שקובעים מראש מתווה להענקת רישיון לישיבת קבע. כמו כן חשוב לזכור כי גם את המעמד הארעי, בפרט כזה שאינו ניתן מכוח נהל מובנה שסופו רישיון לישיבת קבע, מעניקה המדינה ממילא במשורה, ורק לאחר שהיא מכירה בטעמים כבדי משקל לעשות כן.¹³¹ לכן, לדידי, יהיה למדינה קושי להגן על נסיגה והענקת מעמד פחות במקרים בעלי מאפיינים דומים לאלו שבהם הוענק רישיון לישיבת ארעי בעבר. לצד זאת, אף אם קביעת מתווים להענקת מעמד קבע לתושבים ארעיים תביא להפחתה מסוימת במספר המקרים שבהם

128 ראו דיון בנושא בניתוח טיעוני "אקס אנטה" לעומת "אקס פוסט" אצל לבנת, שם, בעמ' 369-377. 129 אף שלרוב כן "עוברים" בדרך בתחנה של רישיון לישיבת ארעי, ונדירים המקרים שבהם מדלגים על שלב זה. מקרים של "דילוג" הם לרוב תוצר של פסיקה, ראו למשל ערר (כניסה לישראל י-ם) 3048-20 עזרא נ' רשות האוכלוסין (נבו 9.12.2020).

130 בן-צבי, לעיל ה"ש 98, בעמ' 507-513; לעניין עקרון אי-ההרחקה ראו בג"ץ 4702/94 אל טאי נ' שר הפנים, מט(3) 843 (1995).

131 אף פסק הדין בעניין אמון שקובע באופן חד-משמעי ששר הפנים חייב, לדידו של בית המשפט, לקבוע נהלים וכללים שיגבילו כניסת זרים לישראל ושהייתם בה, מעיר כי בבואה לקבוע מדיניות הגירה, על המדינה "לפעול על בסיס ערכים ועקרונות יסוד בסיסיים שישקפו התחשבות בשיקולים הומניטריים וטעמים של כבוד האדם באשר הוא". עניין אמון, לעיל ה"ש 76, פס' 6 לפסק הדין.

המדינה תבחר להעניק מעמד ארעי (או מעמד כלשהו), ייתכן שמדובר בתוצאה מאזנת, שכן יש חשיבות לקיומה של ודאות בהליכי הסדרת מעמד. ודאות כזו תאפשר לאנשים לכלכל צעדיהם לגבי עתידם בישראל וסיכויי השתקעותם החוקית בה; תפחית היקפים של הידינויות משפטיות ותאפשר ייצוג משפטי טוב יותר בהליכי הסדרת מעמד.

סוף דבר

בחודש מרץ 2022, לאחר 12 שנות ישיבה ברישיון של תושב ארעי וחמישה הליכים משפטיים שהתפרסו על פני שש שנים,¹³² קיבלו סרגיי אלכסייב¹³³ ועורך דינו את החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין להעניק לו רישיון לישיבת קבע.¹³⁴ בכך הגיעו לקיצן שנים של חוסר ודאות, ראיונות מייגעים ומלחיצים והררי דפים, תדפיסים ואישורים שהוגשו למכביר למשרד הפנים כדי לחדש, שוב ושוב, את רישיונות הישיבה הזמניים שניתנו לו. בחודש מאי 2022 קיבלה א', לקוחה שלי במרכז לסיוע משפטי לעולים, אזרחות ישראלית. א', אזרחית הפיליפינים במקור, אחזה ברישיון לישיבת ארעי מאז שנת 2009 במסגרת ההליך המדורג, ובהמשך הוענק לה רישיון זה מטעמים הומניטריים, בהיותה אימו של קטין ישראלי ונפגעת אלימות מצד בן-זוגה הישראלי, שאותו עזבה בגין אותה אלימות בטרם השלימה את ההליך המדורג. רק כעבור 11 שנה ממועד קבלת רישיון התושבות הארעית לראשונה, בשנת 2020, קיבלה א' רישיון לישיבת קבע, וגם זאת בעקבות הליכים משפטיים שניהלה. עם קבלת הרישיון לישיבת קבע בישראל, א' ביקשה מייד להתאזרח בישראל, ולשם כך נדרשה לוותר על אזרחותה הפיליפינית. היא נעתרה לדרישה זו ללא קושי או התלבטות מיוחדים. א' מעורה לחלוטין בישראל, חיה ועובדת בה, קשרה בה קשרי חברות והיא מגדלת בה את בנה הישראלי. זיקתה למדינת מוצאה חלשה עד בלתי קיימת.

סיפוריהם של סרגיי וא' ממחישים היטב את מדיניותה הכללית של מדינת ישראל שתוארה במאמר זה. כפי שהמדינה מעוניינת לצמצם עד כמה שניתן את מספרם של הזרים שאינם זכאי שבות לשהות בשטחה ולקבל בה מעמד, כך היא מבקשת לצמצם עד כמה שניתן את מספר התושבים הארעיים שיקבלו תושבות קבע. במאמר הודגם כיצד מנגנון רישיונות הישיבה בישראל הוא כלי לשימור האחרות – Otherness – של זרים, והוא אף מאפשר יחס מדורג ושונה כלפי זרים בהתאם למידת "אחרותם" בעיני המדינה. במקרה של א', היותה אימו של קטין אזרחי ישראלי, הפחיתה במידה מסוימת מאחרותה, והעובדה שבעבר כבר לקחה חלק בהליך מדורג עם ישראלי תרמה לאישור בקשתה למעמד קבע "רק" אחרי 11 שנה של תושבות ארעית וללא מספר הליכים כה רב כפי שנדרשו במקרה של אלכסייב.

132 מדובר בהליכים אשר עסקו במעבר ממעמד ארעי לקבוע בלבד.

133 עניין אלכסייב, לעיל ה"ש 123.

134 התכתבות עם עו"ד עודד פלר (22.3.2022).

מעבר לכך, סיפור תושבותם הארעית של א' וסרגיי מדגימים כיצד רישיון לישיבת ארעי אינו מסתכם במדבקה המודבקת בדרכון. בנותנה רישיון לישיבת ארעי, המדינה מעניקה מה שכיניתי "רישיון להשתקעות", אשר נובע מהזכויות הניתנות במסגרת הרישיון לישיבת ארעי שמקילות על הליכי ההתערות וההשתלבות של התושב בחברה הישראלית. כפי שטענתי במאמר, בשלב מסוים, טעמי המדינה להותרת אדם במעמד ארעי אינם יכולים לגבור על הפגיעה הכרוכה בארעיות מתמשכת. באופן כללי, מדובר בשלב שבו מתגבשת "חזקת השתקעות", כשבמקביל אחרותו של התושב הולכת ופוחתת. מכאן הצעתי אשר פותחה במאמר ולפיה יש לקבוע מתווה מדורג ומסודר למתן מעמד קבע לכל אלו שמעמדם בארץ הוסדר כתושבים ארעיים. מתווה כזה ראוי לא רק משום שהוא ימנע פגיעה בלתי מידתית בתושבים ארעיים ששוהים במעמד זה במשך זמן ניכר, אלא גם יתרום לשקיפות ויעילות בהתנהלות רשויות המינהל מול הפונים אליהן. זאת במקום המצב הקיים היום, שסיפוריהם של א' וסרגיי אלכסייב מדגימים היטב, שבו מותירים את ההכרעה לזירה השיפוטית תוך העמסה אדירה לא רק על מבקשי המעמד, אלא גם על רשויות המדינה עצמן.