



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שינוי מעמד מתייר לעולה לזכאי חוק השבות

מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ה' באדר א' תשע"ו

14 פברואר 2016

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, שכותרתו "זירוז מתן מעמד עולה לזכאים המגיעים ארצה במעמד תייר", ביום 15 בפברואר 2016. בראשית המסמך נציג נתונים על כלל העולים לישראל ב-15 השנים האחרונות ועל מספרם ושיעורם של מי ששינו מעמדם מתייר לעולה. לאחר מכן נסקור את נוהל רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר לעולה" בישראל לזכאי שבות".¹ על-פי נוהל זה, יש הבדל בין התייחסות הרשות לעולים ממדינות ברית-המועצות לשעבר (להלן ייקראו מדינות אלו בשם מדינות חמ"ע),² להתייחסותה לעולי שאר המדינות. נבחן את הסיבות להבדלים אלו ואת השלכותיהן האפשריות על תהליך קבלת מעמד עולה. בסיום נוסיף נתונים על בקשות לאשרת עולה בחלוקה לפי ארצות מוצא, תוך התמקדות במדינות חמ"ע, בשנים 2013-2015.

תמצית

- על-פי חוק השבות, "יהודי שבא לישראל, ולאחר בואו הביע את רצונו להשתקע בה, רשאי, בעודת בישראל, לקבל תעודת עולה" (סעיף 3).³ מסעיף זה נובע כי לצורך עלייה לישראל אין הכרח לבקש תעודת עולה מראש, בארץ המוצא של העולה, וכי בחלק מהמקרים אזרחים זרים נכנסים לישראל במעמד תייר ומגישים בקשה למעמד עולה בעודם שוהים בישראל.
- בשנים 2014-2015, רבע עד חמישית מכלל העולים לישראל נכנסו לארץ באמצעות אשרת תייר וביקשו לשנות את מעמדם לעולה בעודם בארץ. מספרם של עולים אלו הוא 5,000-6,000 בשנה. בעת גל העלייה של ראשית שנות ה-90, שיעור העולים שנכנסו לארץ בדרך זו היה נמוך הרבה יותר (2%-2.7% מכלל העולים). גידול זה בשיעור העולים המבקשים שינוי מעמד מתייר לעולה מדגיש את חשיבות הדיון בתופעה זו ובטיפול בעולים המגיעים לישראל באופן זה.
- הטיפול באוכלוסיית המשנים את מעמדם מתייר לעולה מוסדר בנוהל רשות האוכלוסין וההגירה "נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר לעולה" בישראל לזכאי שבות". על-פי הנוהל, רשות האוכלוסין עורכת בירור נפרד ליוצאי מדינות שונות: אם המבקש הוא נתין מדינות חמ"ע ומזרח אירופה, הוא מופנה לבירור זכאות בלשכת הקשר – נתיב, והיא קובעת את זכאותו או אי-זכאותו למעמד עולה על-פי חוק השבות ומעבירה את המלצתה לרשות האוכלוסין וההגירה. אם המבקש מגיע מארץ מוצא אחרת, עובד הרשות מעביר את בירור זכאותו לגורמים בסוכנות היהודית.
- בנוהל רשות האוכלוסין וההגירה אין התייחסות לפרק הזמן המקסימלי למתן תשובה (חיובית או שלילית) על בקשה שהוגשה לשינוי מעמד. יתר על כן, אין הנחיות מטעם הרשות בנושא זה, ואף אין בקרה או פיקוח על משך הטיפול בבקשות.
- יש הבדל ניכר, לעניין הזמן שחולף ממועד הגשת הבקשה לרשויות ועד לקבלת תשובה, בין העולים שזכאותם נקבעת על-ידי הסוכנות היהודית לבין העולים שזכאותם נקבעת על-ידי נתיב. הסיבה לכך היא נוהלי העבודה השונים בארגונים אלו, הקשורים בהליכים לקביעת זכאותם של יוצאי חמ"ע ושאר מדינות העולם. בעוד הסוכנות היהודית מסתמכת על מידע ממוסדות דתיים או קהילתיים, במדינות חמ"ע,

¹ רשות האוכלוסין, נוהל 5.2.0001, [נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר לעולה בישראל לזכאי שבות](#), תאריך עדכון: 1 במאי 2014.

² מדינות חמ"ע (חבר-העמים) הן אוזבקיסטן, אוקראינה, אזרבייג'ן, אסטוניה, ארמניה, בלארוס, גרוזיה, טג'יקיסטן, טורקמניסטן, לטביה, ליטא, מולדובה, קזחסטן, קירגיזסטן ורוסיה; רשימת המדינות נמסרה על-ידי רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

³ [חוק השבות](#), תשי"ו-1950.



מסיבות היסטוריות-פוליטיות, אין מקורות מידע דומים, ולכן זכאותם של עולי חמ"ע נקבעת באמצעות מסמכים ממלכתיים-רשמיים, תשאל המבקש ומסמכים נוספים.

- על-פי נתוני הסוכנות היהודית, בשנים 2013-2015 הגיעו לישראל ממדינות חמ"ע וגרמניה 33,803 עולים (שהם כ-49% מכלל העולים), ממערב אירופה הגיעו 20,158 עולים (כ-29.2% מכלל העולים), מצפון אמריקה, דרום אפריקה ואוקיאניה הגיעו בשנים אלו 8,770 עולים (כ-12.7% מכלל העולים), ומשאר האזורים (מזרח אירופה, אמריקה הלטינית, המזרח התיכון וטורקיה, אסיה ואפריקה) הגיעו מעטים – 6,193 עולים, שהם כ-9% מכלל העולים בשנים אלו.
- על-פי נתוני הסוכנות היהודית, בשנים 2013-2015 שינו את מעמדם מתייר לעולה 5,987 עולים מחמ"ע וגרמניה, 6,101 עולים ממערב אירופה (מלבד גרמניה), 2,464 עולים מצפון אמריקה, דרום אפריקה ואוקיאניה, ו-599 עולים משאר מדינות העולם.
- **יש הבדלים ניכרים בין מדינות מוצא שונות אשר לשיעור העולים מהן ששינו מעמד מתייר לעולה. שיעור גבוה במיוחד נמצא בין עולי מדינות מערב אירופה, צפון אמריקה, דרום אפריקה ואוקיאניה (28%-30%).** שיעורי הנכנסים לישראל ממדינות אחרות ששינו מעמד מתייר לעולה: 24% מעולי אסיה ואפריקה (מלבד אתיופיה), 17.7% מעולי חמ"ע וגרמניה, 18% מעולי המזרח התיכון וטורקיה, 12.1% מעולי אמריקה הלטינית ו-9.2% מעולי מזרח אירופה.
- על-פי נתוני נתיב, בשנים 2013-2015 אושרו 5,009 בקשות לשינוי מעמד של יוצאי חמ"ע ונדחו 735 בקשות. בשנת 2013 אושרו 1,159 בקשות לשינוי מעמד, ובשנים 2014 ו-2015 מספרם של עולי חמ"ע ששינו מעמד מתייר לעולה גדל במידה ניכרת (1,917-1,933 בקשות שאושרו). מספר הבקשות לשינוי מעמד שנדחו גדל אף הוא בשנים 2014-2015. יצוין כי בשנים אלו לא היה שינוי ניכר בשיעור דחיית הבקשות לשינוי מעמד.
- בשנים 2013-2015 חל גידול גם במספר הבקשות שאישרה נתיב וגם במספר הבקשות שדחתה. נציין כי אין הבדל של ממש בשיעור הבקשות הנדחות על-ידי נתיב בין יוצאי חמ"ע המבקשים שינוי מעמד (-14% 11% דחייה) ובין כלל יוצאי חמ"ע המבקשים מעמד עולה (10%-13% דחייה).
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מרשות האוכלוסין וההגירה נתונים על הבקשות לשינוי מעמד מתייר לעולה – מספר הבקשות שהוגשו, שאושרו, שנדחו ושנמצאות עדיין בשלבי בחינה. רשות האוכלוסין וההגירה לא העבירה נתונים אלו לידינו.



מבוא

מאז שנת 1950 זכותו של כל יהודי לעלות למדינת ישראל מעוגנת בחוק השבות.⁴ על-פי החוק, אשרת עולה ניתנת לכל יהודי שהביע את רצונו להשתקע בישראל, אלא אם כן שר הפנים נוכח לדעת שהמבקש פועל נגד העם היהודי, או עלול לסכן את בריאות הציבור או את ביטחון המדינה, או שהוא אדם עם עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור (סעיף 2 לחוק השבות). כמו כן, חוק השבות מגדיר מיהם זכאי החוק: על-פי סעיף 4ב לחוק, יהודי הוא מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת – כלומר, זכאות על-פי ההלכה.⁵ בסעיף 4א לחוק קבועים זכאים נוספים: ילד ונכד של יהודי, בן-זוג של יהודי ובן-זוג של ילד ושל נכד של יהודי.⁶ הימצאותה של מערכת כללים זו בחקיקה העלתה הצורך במנגנון לקביעת זכאות לעלייה לישראל לפי סעיפי חוק השבות השונים.

עוד קובע חוק השבות, כי "יהודי שבא לישראל, ולאחר בואו הביע את רצונו להשתקע בה, רשאי, בעודו בישראל, לקבל תעודת עולה"⁷ (סעיף 3 לחוק השבות). מסעיף זה נובע כי לצורך עלייה לישראל אין הכרח בבקשת תעודת עולה מראש בארץ המוצא של העולה, וכי בחלק מהמקרים אזרחים זרים נכנסים לישראל במעמד תייר ומגישים בקשה למעמד עולה בעודם שוהים בישראל

ככלל, רוב העולים מגיעים לישראל מארצות המוצא שלהם באשרת עולה. עם זאת, בשנים 2014-2015 כחמישית עד רבע מן העולים הגיעו לישראל באשרת תייר והגישו בקשה לקבל מעמד עולה בעודם שוהים בישראל.⁸ הרקע האישי לכך מגוון. בחלק מן המקרים צעירים שמגיעים לארץ לתקופה קצרה לצורך לימודים מחליטים להשתקע בישראל ומגישים בקשה למעמד עולה. במקרים אחרים, מבוגרים שהם בעלי נכסים בארצות המוצא שלהם מגיעים לישראל כדי לבדוק אפשרויות עלייה לארץ ללא כוונה להתחייב מראש לתהליך, אך במהלך שהותם מבקשים לשנות את מעמדם. יש מקרים שבהם זכאי חוק השבות מתגוררים בארץ עשרות שנים לפני שהם מגישים בקשה למעמד עולה.⁹

1. נתונים על כלל העולים שנכנסו לישראל באשרת תייר בשנים 1990-2015

בפרק זה נציג נתונים על כלל העולים שנכנסו לישראל באשרת תייר. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), מחלקת את העולים לישראל מכוח חוק השבות לפי סוג האשרה אשר הייתה להם בעת שנכנסו לארץ: עולים שנכנסו לישראל באשרת עולה או עולה בכוח¹⁰ ועולים שנכנסו לישראל באשרת תייר.¹¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מן הלמ"ס להכין עיבוד מיוחד של נתונים לפי סוג האשרה שהייתה בידי

⁴ חוק השבות, תשי"ו-1950.

⁵ אדם שהיה יהודי והמיר את דתו מרצון אינו זכאי לקבל אשרת עולה על-פי חוק השבות; חוק השבות, תשי"ו-1950.

⁶ סעיף זה נוסף לחוק השבות בשנת 1970, בעקבות החלטת בית-המשפט העליון בבג"ץ 58/68, ב' שליט ואח' נגד שר הפנים ואח'; ראו דברי החסבר להצעת חוק השבות, (תיקון מס' 2), תשי"ל-1970.

⁷ חוק השבות, תשי"ו-1950.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, 10 בפברואר 2016.

⁹ עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד במינהל האוכלוסין וההגירה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

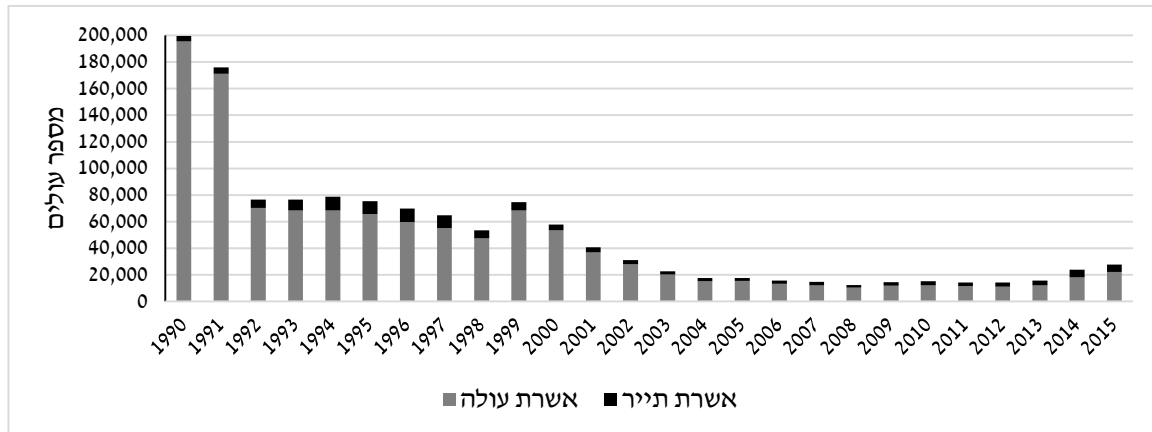
¹⁰ עולה בכוח הוא עולה הזכאי לאשרת עולה או לתעודת עולה לפי חוק השבות ורוצה להיכנס לישראל ולשהות בה לתקופה של עד שלוש שנים על מנת לבחון את האפשרות להשתקע בישראל כעולה; למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, פרק 4: עלייה והגירה, הגדרות.

¹¹ עולים אלו נכנסו לארץ כתיירים, הגישו בקשה וקיבלו מעמד של עולה או של עולה בכוח; למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, פרק 4: עלייה והגירה, הגדרות.



העולים לישראל בשנים 1990-2015. להלן נציג בתרשים 1 את מספר העולים לישראל בשנים 1990-2015 בחלוקה לפי סוג האשרה שהייתה בידם כשנכנסו לישראל, על-פי נתוני הלמ"ס.¹²

תרשים 1. עולים לישראל בשנים 1990-2015, בחלוקה לפי סוג האשרה שבה נכנסו לישראל¹³



על-פי תרשים 1, בשנים 1991-1990 מספר העולים שהגיעו לישראל מכוח חוק השבות היה גדול במיוחד: 171,000-195,000 עולים בכל שנה. נתונים אלו הם תוצאה של הסרת "מסך הברזל" במזרח אירופה בשנת 1990 – תהליך שאפשר ליהודים רבים לעלות לישראל.¹⁴ בשנים 1992-2002 חלה ירידה הדרגתית במספר העולים לישראל ובשנים 2003-2013 הייתה ירידה נוספת. בשנים 2014-2015 גדל מספר העולים והגיע ל-24,000-28,000 בשנה. מן הנתונים בתרשים 1 אפשר ללמוד עוד כי לרוב העולים שהגיעו לישראל הייתה אשרת עולה, ומקצתם הגיעו מתוקף חוק הכניסה לישראל¹⁵ או באשרת תייר (הקטע השחור בעמודות בתרשים 1). בתרשים 2 מוצג מספר העולים שנכנסו לישראל באשרת תייר ושינו בה את מעמדם, בשנים 1990-2015.

¹² למ"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, 10 בפברואר 2016.

¹³ למ"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, 10 בפברואר 2016.

¹⁴ יאיר שלג, יהודים שלא כחלכה: על סוגיית העולים הלא-יהודים בישראל, נייר עמדה 51, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, אוקטובר 2004.

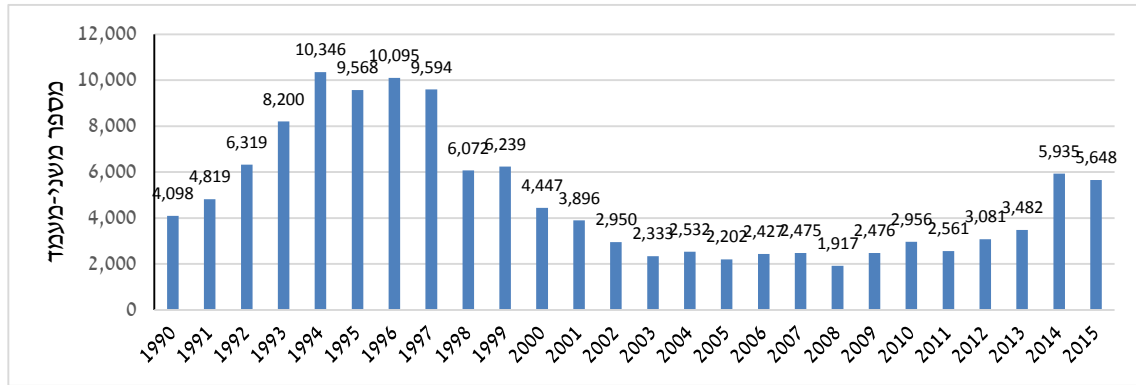
¹⁵ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 2. עולים ששינו את מעמדם מתייר לעולה או לעולה בכוח בשנים 1990-2015¹⁶

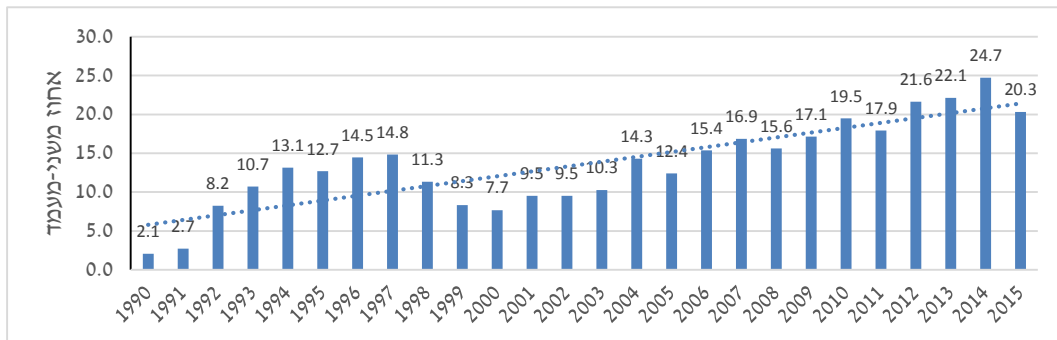


כפי שמוצג בתרשים 2, בשנים 1990-1991, שבהן היה גל העלייה הגדול מברית-המועצות לשעבר, מספרם של עולים שנכנסו לישראל באשרת תייר היה נמוך, ובהמשך עלה מספרם עד לשיא של כ-10,000 בשנים 1997-1994. בשנים 1998-2013 ירד מספרם, ובשנים 2014-2015 ניכרת מגמת עלייה במספרם של עולים אלו ל-5,000-6,000 בשנה.

בתרשים 3 מוצג שיעורם של העולים שהגיעו לישראל באשרת תייר בכלל העולים, בשנים 1990-2015.¹⁷

תרשים 3. שיעור העולים לישראל ששינו את מעמדם מתייר לעולה או לעולה בפועל

בשנים 1990-2015¹⁸



מתרשים 3 עולה כי בשנים 1990-1991 שיעורם של מתייר לעולה היה נמוך במיוחד – 2.1%-2.7%. בשנים שלאחר מכן גדל שיעורם (ראו קו המגמה בתרשים 3), והגיע לשיא בשנת 2014, שבה 24.7% מכלל העולים

¹⁶ למי"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, בפברואר 2016.

¹⁷ למי"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, בפברואר 2016.

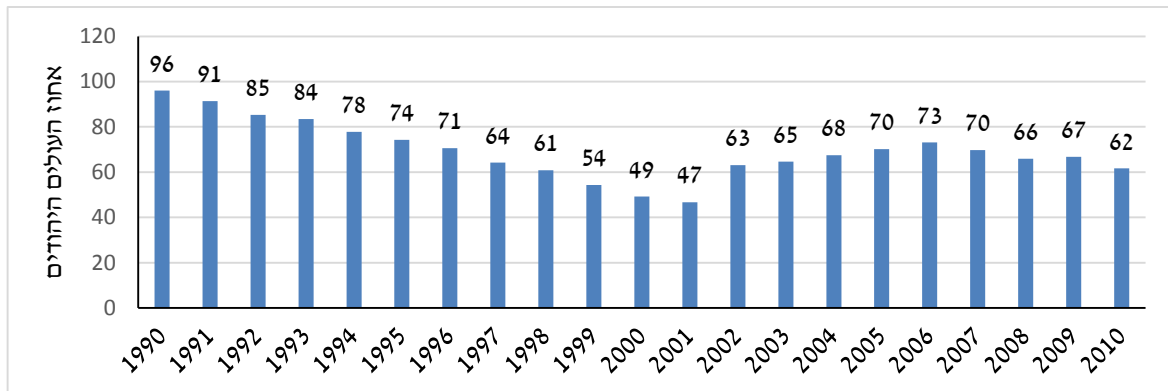
¹⁸ למי"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, בפברואר 2016.



לישראל שינו מעמדם מתייר לעולה. עלייה בשיעור העולים הללו מדגישה את חשיבות הדיון בתופעה זו ובטיפול בעולים המגיעים לישראל באופן זה.¹⁹

מאפיינים דמוגרפיים של עולים לישראל מופיעים בפרסום הלמ"ס, שכותרתו "העלייה לישראל-2010-2007".²⁰ בתרשים 4 מוצג **שיעור העולים היהודים** שעלו לישראל בשנים 1990-2010. יצוין כי אין בידי הלמ"ס נתונים דומים על השנים שאחרי 2010.²¹

תרשים 4. שיעור העולים היהודים בכלל העולים בשנים 1990-2010²²



בתרשים 4 מוצגת ירידה בשיעור היהודים בקרב העולים לישראל, מכ-96% בשנת 1990, לכ-47% בשנת 2001.²³ לאחר מכן חלה עלייה בשיעורם והמגמה התייצבה, ובשנים 2010-2002 שיעור היהודים בכלל העולים היה 62%-73%.

כאמור, אין בידי הלמ"ס נתונים על שיעור היהודים בכלל העולים אחרי שנת 2010, אולם על-פי הנתונים המובאים בהמשך המסמך על השנים 2013-2015, שיעור יוצאי מדינות חמ"ע שהם יהודים על-פי ההלכה וקיבלו מעמד עולה היה 39%-41% מכלל עולי חמ"ע ואילו שיעור היהודים על-פי ההלכה שהם יוצאי שאר מדינות העולם וקיבלו מעמד עולה היה 96%.²⁴

אשר לניתוח על-פי גיל, מ-2,955 האנשים שהגיעו לישראל ב-2010 באשרת תייר ושינו מעמד לעולים, כ-1,600 איש היו בקבוצת הגיל 15-34 (כ-54% מהעולים ששינו את מעמדם), ומהם – 991 איש היו בקבוצת הגיל 15-19 (כ-33% מכלל התיירים ששינו מעמד לעולים).²⁵ נתון זה עשוי ללמד שלאנשים הזכאים לעלות לישראל ונמנים עם קבוצת גיל זו, במקביל לנטייה האוניברסלית לרכוש השכלה ולעשות את צעדיהם ראשונים בביסוס קריירה, יש נטייה להגיע לישראל כדי לבדוק את האפשרות לחיות בה, ללא

¹⁹ למ"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, 10 בפברואר 2016.

²⁰ למ"ס, [העלייה לישראל, 2010-2007](#), ירושלים, יוני 2012, לוח ד'.

²¹ שלומית כהן, מרכז מידע, למ"ס, שיחת טלפון, 3 בפברואר 2016.

²² למ"ס, [העלייה לישראל, 2010-2007](#), ירושלים, יוני 2012, לוח ד'.

²³ למ"ס, [העלייה לישראל, 2010-2007](#), ירושלים, יוני 2012, לוח ד'.

²⁴ אריאל דיפורטו, יחידה לעלייה, קליטה ומשימות מיוחדות, הסוכנות היהודית, דוא"ל, 10 בפברואר 2016.

²⁵ למ"ס, [העלייה לישראל, 2010-2007](#), ירושלים, יוני 2012, לוח ד'21.



מחויבות לתהליך העלייה. מסקנה אפשרית נוספת היא שבין בני קבוצת גיל זו היו בני-נוער שהגיעו לישראל באשרת תייר במסגרת אחת מהתוכניות לעידוד הקשר בין ישראל לתפוצות והחליטו להשתקע בישראל.

2. נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר לעולה בישראל לזכאי שבות, של רשות האוכלוסין²⁶

להלן נציג את נוהל רשות האוכלוסין וההגירה "נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר ל'עולה' בישראל לזכאי שבות".²⁷ על-פי הנוהל, תייר המבקש תעודת זהות ישראלית, או תעודת עולה, או רישיון לשיבת קבע בישראל (להלן – המבקש), נדרש להציג תעודות להוכחת יהדותו או זכאותו מכוח חוק השבות וכן הצהרת דת ולאום והצהרת בריאות ושהייה. על-פי הנוהל, רשות האוכלוסין בודקת במאגרי המידע העומדים לרשותה ("מערכת אביב" וקובץ המרשם) אם קיימות הגבלות על המבקש ואם למבקש יש כבר מעמד אזרחי; כמו כן, נערך בירור לעניין עבר פלילי ומידע מודיעיני. צעדי הבירור שצוינו לעיל ננקטים לגבי כלל המבקשים.

בשלב הבא נערך בירור נפרד ליוצאי מדינות שונות: אם המבקש הוא נתין מדינות חמ"ע²⁸ ומזרח אירופה, הוא מופנה לבירור זכאות באמצעות לשכת הקשר – נתיב (להלן – נתיב);²⁹ נתיב קובעת את זכאותו או אי-זכאותו של המבקש למעמד עולה על-פי חוק השבות ומעבירה את המלצתה לרשות האוכלוסין וההגירה. אם המבקש מגיע מארץ מוצא אחרת, עובד הרשות מעביר את בירור זכאותו לגורמים בסוכנות היהודית.³⁰

עוד עולה מן הנוהל, כי אפשר להאריך את תוקף רישיון השהייה של המבקש עד לקבלת תשובת נתיב או הסוכנות היהודית וכי אפשר לאשר עלייה מפוצלת של בני-משפחה אחת (ראשית עולה אחד מבני-המשפחה, והאחרים עולים מאוחר יותר).³¹ בנוהל מנויים השיקולים שעשויים להשפיע על ההחלטה אם לאשר או לא לאשר בקשה למעמד עולה של זכאי שבות שהוא אדם עם עבר פלילי העלול לסכן את שלום

²⁶ רשות האוכלוסין, נוהל 5.2.0001, [נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר ל'עולה' בישראל לזכאי שבות](#), תאריך עדכון: 1 במאי 2014. [רשות האוכלוסין וההגירה](#) (תאריך כניסה: 2 בפברואר 2016) כפופה למשרד הפנים והיא אחראית להסדרת נושאים כמו מרשם ודרכונים, אזרחות ומעמד, אשרות, איחוד משפחות, עלייה ושבות.

²⁷ רשות האוכלוסין, נוהל 5.2.0001, [נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר ל'עולה' בישראל לזכאי שבות](#), תאריך עדכון: 1 במאי 2014.

²⁸ פרטים על ייחודם של יוצאי חמ"ע יובאו בהמשך הפרק. לנוכח ייחודם של עולי חמ"ע עולה הצורך בבדיקת זכאות ייחודית, כפי שיתואר בהמשך.

²⁹ ארגון נתיב הוקם בשנת 1952 ומאז שנת 2003 הוא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. נתיב פועל בקרב יהודים וזכאי עלייה במדינות חמ"ע. בהחלטת ממשלה מס' 2070 של הממשלה ה-31, "הרחבת מתכונת פעילות לשכת הקשר 'נתיב' במשרד לנושאים אסטרטגיים", מיום 22 ביולי 2007, הוגדרו תפקידי נתיב. בין היתר, נקבע כי על נתיב לעודד ולסייע לעלייה ולהגביר את הקשר והזיקה בין יהודים וזכאי עלייה בחמ"ע ובגרמניה; לבדוק ולהמליץ על זכאות העלייה לישראל של יהודים וזכאי עלייה בני יוצאי מדינות חמ"ע; לאסוף ולרכז מידע, שלא באמצעי מודיעין, על אוכלוסיית יהודים וזכאי עלייה בחבר העמים ולהעריך את מצבם, סיכויי עלייתם לישראל ועוצמת הזיקה אליה, לרבות הערכת מעמדם וביטחונם. כמו כן, נקבע כי פעילות נתיב תורחב ותכלול יהודים שהיגרו ממדינות חמ"ע לגרמניה. בדברי ההסבר להחלטת ממשלה זו נאמר כי הצורך בחיזוק נתיב נובע מהירידה במספר העולים לישראל בשנים שקדמו להחלטה (ירידה זו מודגמת בתרשים 1) וכי ירידה זו בולטת במיוחד בקרב יהודי חמ"ע המתגוררים במדינות המערב, ובמיוחד בגרמניה. עוד נאמר בדברי ההסבר, כי התרחקות יהודים מפעילות ציונית עלולה להוביל להתרחקותם מזהות יהודית ולהתבוללות; דברי ההסבר הועברו על-ידי הילה כהן, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 3 בפברואר 2016.

³⁰ הסוכנות היהודית נוסדה בשנת 1929 ועיקר פעולתה הוא קידום עלייה לישראל וקירוב בין ישראל לבין קהילות יהודיות ברחבי העולם; אתר האינטרנט של [הסוכנות היהודית](#), תאריך כניסה: 3 בפברואר 2016.

³¹ רשות האוכלוסין, נוהל 5.2.0001, [נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר ל'עולה' בישראל לזכאי שבות](#), תאריך עדכון: 1 במאי 2014.



הציבור.³² כמו כן, מפורטות בו הפעולות שיש לנקוט אם ניתנה תשובה שלילית: יש להזמין את המבקש עם דרכונו, לציין בדרכון כי "הבקשה לעולה סורבה" ולמסור לידי מכתב סירוב מנומק לגבי דחיית הבקשה, בציון דרישת יציאה מישראל בתוך 30 ימים; על-פי הנוהל, במקרה כזה יש לעדכן את מערכות המחשוב של רשות האוכלוסין ושל מינהל האכיפה לזרים. בנוהל מפורטות גם הפעולות שיש לנקוט אם הבקשה נענית בחיוב: לאחר וידוא חוזר שאין מגבלה חדשה שנוספה לתיק המבקש, המבקש ממלא טופס הצהרת דת ולאום וכן טפסים לצורך מתן מספר זהות ותעודת זהות.³³

ייחודם של אזרחי מדינות חמ"ע בקביעת זכאות למעמד עולה

מספר זכאי העלייה על-פי חוק השבות בכלל מדינות חמ"ע אינו ידוע, ובשנת 2012 ההערכה הייתה שמדובר ב-1,500,000-880,000 איש.³⁴ כאמור, על-פי הנוהל, קביעת זכאותם של עולי חמ"ע שונה מקביעת זכאותם של עולי יתר המדינות. בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה הבהיר רון שכטר, ראש תחום קונסולרי בנתיב, את הסיבות לכך. לדברי מר שכטר, מסיבות אידאולוגיות (שלילה מוחלטת של הדת ומוסדותיה מצד המדינה), במשך עשרות שנים, בין המהפכה הבולשביקית שהביאה להקמת ברית-המועצות ב-1917 לבין התפרקותה בשנת 1992, לא נרשמה דתם של אזרחיה – ובכלל זה של אזרחיה היהודים – אלא נרשם מוצאם האתני בלבד. בנוסף, יהודים רבים העדיפו להסתיר את זהותם היהודית מחשש לרדיפות ואפליה מצד המדינה. בשנים אלו הוטלו מגבלות על קיום מוסדות דת ופולחני דת, וכן על פעילות הקהילות. אי-רישום הדת במאגרי מידע רשמיים מקשה על קביעת הזכאות למעמד עולה מכוח חוק השבות – הקובע, כאמור, זכאות על סמך היות המבקש יהודי או קרוב משפחה של יהודי.³⁵ מסיבה זו, בדיקת הזכאות מתבצעת על סמך תיעוד ממלכתי-רשמי בלבד ולא על-פי תיעוד במוסדות דתיים או קהילתיים. נוסף על כך, לדברי רון שכטר, זיוף מסמכים לצורך הוכחת יהדות הוא תופעה נפוצה ביותר במדינות חמ"ע, וכן שימוש בזהות שאולה של זכאים למעמד עולה.³⁶

2.1. תהליך קביעת הזכאות למבקשים שינוי מעמד מתייר לעולה ומשכו

בנוהל רשות האוכלוסין וההגירה אין התייחסות לפרק הזמן המקסימלי למתן תשובה (חיובית או שלילית) על בקשה שהוגשה לשינוי מעמד. לדברי מר עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין וההגירה, אין הנחיות מטעם הרשות בנושא זה ואף אין בקרה או פיקוח על משך הטיפול בבקשות.³⁷ בעניין משכו של התהליך לשינוי מעמד מתייר לעולה ובעניין היחס השונה לעולים ממדינות שונות מסר משרד העלייה: "כל עוד בן-אדם לא השלים את תהליך שינוי מעמד לעולה במשרד הפנים, משרד העלייה

³² על-פי הנוהל, שיקולים מרכזיים שעשויים להשפיע על כך הם חומרת העבירה, מועד ביצוע העבירה, מספר העבירות שבוצעו ותכיפותן, תיאור המקרה, גזר הדין, חומרת העונש שנגזר, תקופת המאסר בפועל, מועד השחרור ממאסר ומשך הזמן שחלף בין השחרור ממאסר למועד הגשת הבקשה.

³³ רשות האוכלוסין, נוהל 5.2.0001, [נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר ל'עולה' בישראל לזכאי שבות](#), תאריך עדכון: 1 במאי 2014.

³⁴ מבקר המדינה, [דוח ביקורת, לשכת הקשר "נתיב"](#), אוגוסט 2013, עמ' 9.

³⁵ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

³⁶ שימוש בזהות שאולה – שימוש במסמכים מקוריים על-ידי אדם שאינו הבעלים החוקי של המסמכים; רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

³⁷ עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד, מנהל האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 10 בפברואר 2016.



והקליטה לא מעורב בנושא היות שהנושא לא בסמכותו. עם קבלת תעודת זהות ומעמד עולה ממשרד הפנים, משרד העלייה והקליטה מטפל בעולים בהתאם לזכאותם".³⁸

מתשובות נתיב והסוכנות היהודית על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי יש הבדל ניכר, לעניין הזמן שחולף ממועד הגשת הבקשה לרשויות ועד לקבלת תשובה, בין העולים שזכאותם נקבעת על-ידי הסוכנות היהודית לבין העולים שזכאותם נקבעת על-ידי נתיב. הסיבה לכך היא נוהלי העבודה השונים בארגונים אלו, הקשורים בהליכים לקביעת זכאותם של יוצאי חמ"ע ושאר מדינות העולם. בעוד הסוכנות היהודית מסתמכת על מידע ממוסדות דתיים או קהילתיים,³⁹ לנתיב אין מקורות מידע דומים ולכן, כאמור, נקבעת זכאותם של עולי חמ"ע בעזרת מסמכים ממלכתיים-רשמיים ומסמכים נוספים.⁴⁰

תהליך בדיקת הזכאות למעמד עולה על-ידי הסוכנות היהודית

מנובמבר 2014 מפעילה הסוכנות היהודית פרויקט ניסיוני לזירוז הטיפול בבקשות לשינוי מעמד.⁴¹ בפרויקט נכללות בקשותיהם של בעלי מעמד תייר יוצאי צרפת, איטליה, בלגיה, מרוקו, טוניסיה ואיראן, ובמסגרתו מופעלות בפריסה ארצית שבע לשכות מטעם הסוכנות היהודית⁴² שבהן ניתן שירות למבקשי שינוי מעמד. הלשכות מאוישות באנשי צוות הבקיאים בצרפתית, באנגלית ובספרדית, והן מעניקות שירות המקביל לשירות הניתן במשרד הפנים. על-פי תשובת הסוכנות היהודית, **הטיפול מטעם הסוכנות היהודית, לאחר שהעולה הגיש לה מסמכים, נמשך כשבוע.**⁴³ ייתכן שפרק הזמן הזה משקף את הנתון שהוזכר בפרק 1 – כי 96% מהעולים שזכאותם נקבעת על-ידי הסוכנות הם יהודים על-פי ההלכה (סעיף 4ב לחוק השבות). בימים אלו מתוכננת הרחבה של הפרויקט ויטופלו במסגרתו יוצאי מדינות נוספות; הכוונה היא להחיל מודל זה של בדיקת זכאות על הטיפול ביוצאי כל מדינות העולם מלבד יוצאי חמ"ע, יוצאי חמ"ע המתגוררים במדינות אחרות ועולים מאתיופיה.

תהליך בדיקת הזכאות למעמד עולה על-ידי נתיב

לדברי רון שכטר, ראש תחום קונסולרי בנתיב, ראשית על מבקשי מעמד עולה להגיע ללשכת משרד הפנים ולקבל "שאלון לשינוי מעמד". לאחר מילוי השאלון, העברתו בדואר למטה נתיב בירושלים והקלדתו למערכת הקונסולרית, נקבע ריאיון עם המבקש במטה נתיב בירושלים (בדרך כלל הריאיון נקבע בתוך שבועיים עד שלושה שבועות). לאחר התייצבותו של המבקש במטה נתיב נבדקים מסמכיו ומתקיים ריאיון, בהתאם לחוק השבות ולנהלים המחייבים. לאחר מכן מועברת המלצה ללשכת מינהל האוכלוסין וההגירה של משרד הפנים שבה הוגשה הבקשה לשינוי מעמד אשר לזכאותו של המבקש לקבל מעמד עולה בישראל.

³⁸ תשובת אלונה שמיר, יועצת למנכ"ל משרד העלייה והקליטה, הועברה בדוא"ל על-ידי רחל גולדשמיד, מנהלת לשכת מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, דוא"ל, 3 בפברואר 2016.

³⁹ אריאל דיפורטו, יחידה לעלייה, קליטה ומשימות מיוחדות, הסוכנות היהודית, שיחה, 8 בפברואר 2016.

⁴⁰ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

⁴¹ אריאל דיפורטו, יחידה לעלייה, קליטה ומשימות מיוחדות, הסוכנות היהודית, שיחה, 8 בפברואר 2016, וכן סיכום דיון בראשות עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד, רשות האוכלוסין וההגירה, 20 בינואר 2016, הועבר בדוא"ל, 10 בפברואר 2016.

⁴² הלשכות נמצאות בנתניה, אשדוד, הרצליה, תל-אביב, ירושלים, חיפה ובאר-שבע.

⁴³ אריאל דיפורטו, יחידה לעלייה, קליטה ומשימות מיוחדות, הסוכנות היהודית, שיחה, 8 בפברואר 2016.



לאחר מכן, מבקש המעמד מופנה ללשכת מינהל האוכלוסין להמשך הטיפול בבקשתו או לסיום הטיפול בה.

בדיקת הזכאות על-ידי הקונסולים של נתיב מבוססת על שימוש בשילוב של כמה סוגי מידע:⁴⁴

- מידע ממסמכי מוסדות הרישום הממלכתיים של מדינת המוצא (למשל תעודות לידה או פטירה).
- מסמכים נוספים (למשל, קורות חיים; לעתים נדרשת תעודת יושר⁴⁵).
- תשאול של הפונה (בחלק מהמקרים נדרשת פגישה אחת ובחלק מהמקרים נדרשות כמה פגישות).
- מידע היסטורי על תולדות מדינות בריה"מ לשעבר.

יצוין כי תהליך בדיקת הזכאות מבוצע רק במטה נתיב בירושלים וכי במטה יש מספר מצומצם של מורשי חתימה.

למרות בקשתנו, לא נמסר לידנו מידע מדויק על משך הזמן הממוצע והחציוני ממועד הגשת הבקשה לנתיב עד לאישורה או דחייתה.

בשנת 2013 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת שעסק בלשכת הקשר נתיב.⁴⁶ הדוח מעלה שורת ממצאים בהיבטים שונים של פעילות נתיב. בין הליקויים שמעלה הדוח, נאמר כי "אין ממשק מקוון בין מערכות המידע של נתיב לאלו של רשות האוכלוסין וביקורת הגבולות... בהיעדר ממשק מקוון, קימת כפילות בעבודת נתיב ואגף רישום ומעמד ברשות האוכלוסין... מדובר בתהליך ארוך המחייב בירורים מתמשכים בין נתיב לרשות האוכלוסין בשל חוסר התאמה בנתונים מקוונים".⁴⁷ לממצא זה תיתכן השפעה על הזמן החולף עד לאישור בקשות למעמד עולה לתייר.⁴⁸

3. נתונים על עולים מכלל מדינות העולם בשנים 2013-2015, לפי מדינות מוצא

לצורך כתיבת המסמך, פנינו לרשות האוכלוסין וההגירה לקבלת נתונים, אולם נתונים אלו לא הועברו לידנו. על כן פנינו לסוכנות היהודית וללמ"ס בבקשה לקבל נתונים אלו. להלן יובאו הנתונים שהתקבלו מגופים אלו בפילוח לפי ארצות מוצא, בשנים 2013-2015.

בתרשים 5 מובאים נתוני הסוכנות היהודית על עולים בפילוח לפי ארצות המוצא שלהם ולפי סוג האשרה שהייתה בידם בזמן שנכנסו לישראל (אשרת עולה או אשרת תייר).⁴⁹ יצוין כי אין בידי הסוכנות מידע על

⁴⁴ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

⁴⁵ על-פי נוהל משרד הפנים, על המבקש להציג תעודת יושר; רשות האוכלוסין, נוהל 5.2.0001, [נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר לעולה בישראל לזכאי שבות](#), תאריך עדכון: 1 במאי 2014.

⁴⁶ מבקר המדינה, [דוח ביקורת, לשכת הקשר "נתיב"](#), אוגוסט 2013.

⁴⁷ הדברים מובאים כלשונם מתוך דוח מבקר המדינה, [דוח ביקורת, לשכת הקשר "נתיב"](#), אוגוסט 2013, עמ' 41.

⁴⁸ מבקר המדינה, [דוח ביקורת, לשכת הקשר "נתיב"](#), אוגוסט 2013, עמ' 39-41.

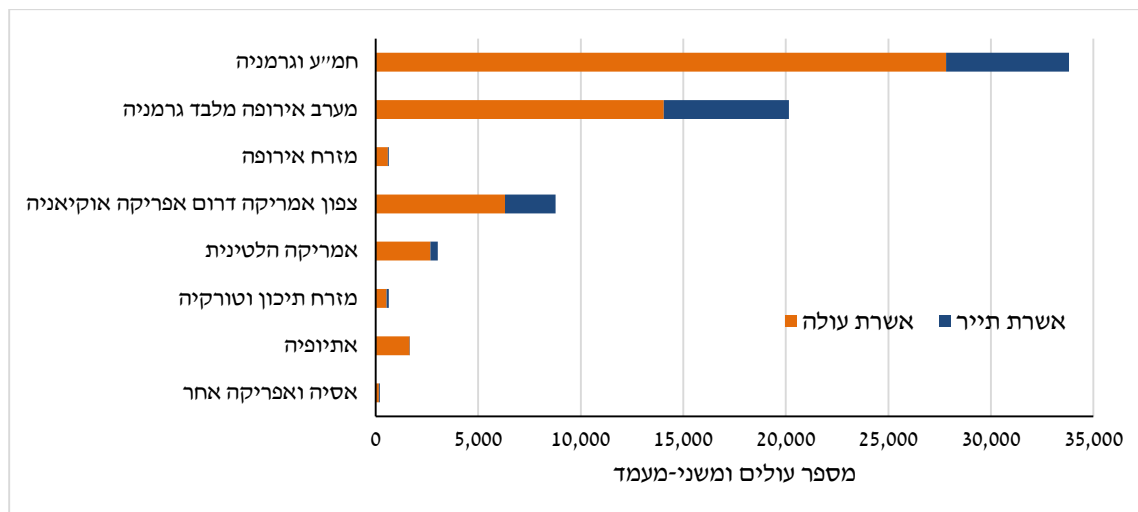
⁴⁹ הנתונים התקבלו לגבי האזורים האלה: חמ"ע וגרמניה (אוזבקיסטן, אזרבייג'אן, אסטוניה, אוקראינה, ארמניה, בלרוס, גאורגיה, גרמניה, טג'יקיסטן, טורקמניסטן, לטביה, ליטא מולדובה, קזחסטן, קירגיזסטן, רוסיה); מדינות מזרח אירופה מלבד גרמניה (אלבניה, בולגריה, הונגריה, מקדוניה, סלובקיה, סרביה-מונטנגרו, פולין, צ'כיה, קרואטיה, רומניה); צפון אמריקה (ארה"ב וקנדה), דרום אפריקה ואוקיאניה; המזרח התיכון וטורקיה; מערב אירופה (איטליה, בלגיה, בריטניה,



מספר הבקשות שהוגשו לשינוי מעמד מתייר לעולה או על מספר הבקשות שנדחו, אלא רק על מספר הבקשות שאושרו.

תרשים 5. עולים לישראל בשנים 2013-2015, בחלוקה לפי ארצות המוצא

והאשרה שבאמצעותה נכנסו לישראל⁵⁰



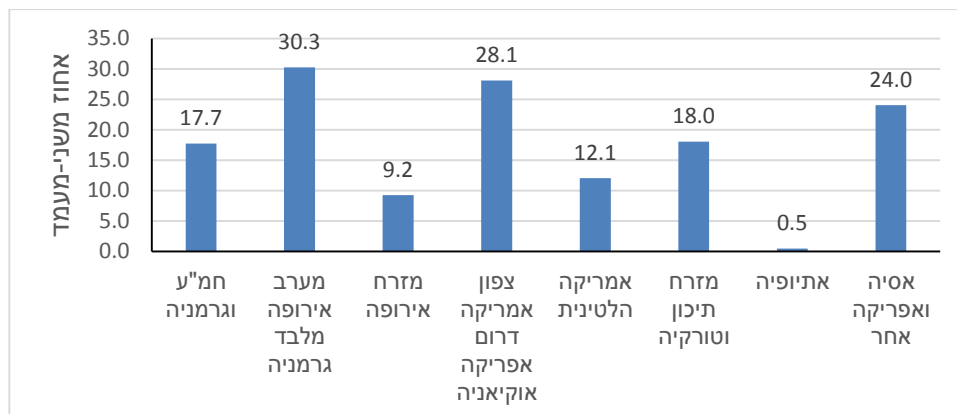
כפי שמוצג בתרשים 5, בשנים 2013-2015 מספר רב של עולים הגיעו לישראל מחמ"ע ומגרמניה (33,803 עולים, כ-49% מכלל העולים), וממערב אירופה (20,158 עולים, כ-29.2% מכלל העולים). מצפון אמריקה, דרום אפריקה ואוקיאניה הגיעו בשנים אלו 8,770 עולים (כ-12.7% מכלל העולים) ומשאר האזורים (מזרח אירופה, אמריקה הלטינית, המזרח התיכון וטורקיה, אסיה ואפריקה) הגיעו מעטים – 6,193 עולים, שהם כ-9% מכלל העולים בשנים אלו.

על-פי נתוני הסוכנות, שיעורי העולים שנכנסו לארץ באשרת תייר וביקשו לשנות מעמד לעולה בעודם בארץ שונים מארץ מוצא אחת לאחרת. נתונים אלו מוצגים בתרשים 6 שלהלן.

⁵⁰ הולנד, ספרד, פורטוגל, מדינות סקנדינביה, צרפת, שווייץ ומדינות נוספות); אמריקה הלטינית (אורוגוואי, ארגנטינה, ברזיל, ונצואלה, מקסיקו, פרו, צ'ילה, קולומביה ומדינות נוספות); אתיופיה; שאר מדינות אפריקה ואסיה.
אריאל דיפורטו, יחידה לעלייה, קליטה ומשימות מיוחדות, הסוכנות היהודית, דוא"ל, 8 בפברואר 2016.



תרשים 6. שיעור העולים ששינו מעמד מתייר לעולה מכלל העולים לישראל בשנים 2013-2015⁵¹



על-פי תרשים 6, יש הבדלים ניכרים בין מדינות מוצא שונות אשר לשיעורי העולים מהן ששינו מעמד מתייר לעולה. שיעור גבוה במיוחד של עולים אלו מגיעים ממדינות מערב אירופה, צפון אמריקה, דרום אפריקה ואוקיאניה (28%-30%). ייתכן שהסיבה לשיעור גבוה זה היא שלעתיים קרובות העולים מארצות רווחה אלו מגיעים לישראל באשרת תייר כדי לבדוק את האפשרות לעלות לארץ, ללא התחייבות מראש לעלייה. במדינות אחרות שיעור העולים שנכנסו לישראל במעמד תייר נמוך יותר – 24% מעולי אסיה ואפריקה (מלבד אתיופיה), 17.7% מעולי חמ"ע וגרמניה, 18% מעולי המזרח התיכון וטורקיה, 12.1% מעולי אמריקה הלטינית ו-9.2% מעולי מזרח אירופה נכנסו לישראל בעזרת אשרת תייר וביקשו לשנות מעמד לעולה לאחר מכן.

יצוין כי גם על-פי נתוני הלמ"ס, שיעור העולים מצפון אמריקה (ארה"ב וקנדה), אוקיאניה ומערב אירופה שנכנסו לישראל באשרת תייר הוא כ-30%.⁵²

שינוי מעמד מתייר לעולה בקרב יהודי אתיופיה – 2013-2015

בשנים 2013-2015, שיעור עולי אתיופיה שנכנסו לישראל באשרת תייר היה נמוך במיוחד – כ-0.5% מכלל העולים מאתיופיה (2-3 עולים בכל אחת מן השנים הנ"ל).⁵³ נתונים אלו עולים בקנה אחד עם נתוני הלמ"ס: לפי נתונים אלו, בשנים 1990-2015 עלו מאתיופיה 44,207 עולים ומהם 276 עולים (כ-0.6%) נכנסו לישראל באשרת תייר; שאר העולים מאתיופיה נכנסו לישראל באשרת עולה.⁵⁴ ככל הנראה, הסיבה לכך היא הסדרת מעמד העולה של עולים אלו בזמן שהותם בקהילות הממתינים באדיס-אבבה ובגונדר. יודגש כי

⁵¹ אריאל דיפורטו, יחידה לעלייה, קליטה ומשימות מיוחדות, הסוכנות היהודית, דוא"ל, 8 בפברואר 2016.

⁵² למ"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, 10 בפברואר 2016.

⁵³ אריאל דיפורטו, יחידה לעלייה, קליטה ומשימות מיוחדות, הסוכנות היהודית, דוא"ל, 8 בפברואר 2016. יצוין כי בשנים 2013-2015 הסוכנות היהודית דיווחה על שמונה עולים באשרת תייר, אך ברישומי הלמ"ס עולים אלו אינם רשומים.

⁵⁴ למ"ס, עולים לפי סוג אשרה וארץ מוצא, עיבוד מיוחד שנערך עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדוא"ל, 10 בפברואר 2016.



נוסף על בקשות אלו, ייתכן שקיימות בקשות בתהליך בחינה ברשות האוכלוסין,⁵⁵ אולם נתונים על כך לא נמסרו לנו על-ידי הרשות.

4. נתוני נתיב על זכאות למעמד עולה

בפרק זה יובאו נתוני נתיב על אשרות עולה שניתנו לכלל יוצאי מדינות חמ"ע – שהסדירו קבלת מעמד עולה מראש ושנכנסו לישראל באשרת תייר והגישו בקשה לשינוי מעמד בעודם בארץ. הנתונים יפולחו לפי סעיפי חוק השבות אשר לפיהם נקבעה זכאותם של העולים, ויוצג שיעור הבקשות שנדחו לעומת שיעור הבקשות שאושרו. נציין כי דחייה של בקשה היא על רקע של גילוי מסמכים מזויפים או זהות שאולה, או משום שהמבקש לא הצליח להוכיח את זכאותו מסיבה אחרת.⁵⁶

נציין כי נתוני נתיב אינם זהים בהכרח לנתונים שהוזכרו לעיל שהתקבלו מן הסוכנות היהודית. למשל, על-פי נתוני הסוכנות היהודית, בשנים 2013-2015 אושרה עלייתם של 33,803 מיוצאי חמ"ע; לעומת זאת, על-פי נתוני נתיב, בשנים 2013-2015, אושרו 27,999 בקשות לאשרת עולה לכלל יוצאי מדינות אלו. **אין בידנו הסבר להבדל בין נתוני הסוכנות היהודית לנתוני נתיב (הבדל של 5,804 עולים).**

4.1. נתוני נתיב על אשרות עלייה לכלל יוצאי חמ"ע

בשנים 2008-2015 אישרה נתיב 59,723 אשרות עלייה לכלל יוצאי חמ"ע (בממוצע, כ-7,465 אשרות בשנה). 56,560 מאשרות אלו היו עבור זכאים על-פי סעיפים 4א ו-4ב לחוק השבות. בין כלל האשרות לזכאים על-פי חוק השבות, 23,369 אשרות (לכ-41% מהזכאים) הופקו על-פי סעיף 4ב של החוק ו-33,191 אשרות (לכ-59% מזכאים אלו) הופקו על-פי סעיף 4א של החוק. כאמור לעיל, סעיף 4ב לחוק השבות קובע את זכאותם של יהודים על-פי ההלכה לעלות לישראל, ואילו סעיף 4א קובע את זכאותם של ילד ונכד של יהודי, בן-זוג של יהודי ובן-זוג של ילד ושל נכד של יהודי.

נציין שאפשר לקבל אשרת עולה גם על-פי חוק הכניסה לישראל. על-פי חוק זה, זכאים לאשרת עולה גם קטינים המצורפים לזכאים על-פי חוק השבות. על-פי נתוני נתיב, בשנים 2008-2015, הונפקו כ-3,160 אשרות עולה על-פי חוק הכניסה לישראל.⁵⁷

⁵⁵ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

⁵⁶ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

⁵⁷ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.



4.2. נתוני נתיב על שינוי מעמד מתייר לעולה במדינות חמ"ע בשנים 2013-2015⁵⁸

בטבלה 1 להלן נתוני נתיב על בקשות לשינוי מעמד מתייר לעולה בשנים 2013-2015 בקרב יוצאי חמ"ע.

טבלה 1. נתוני נתיב על בקשות לשינוי מעמד מתייר לעולה בשנים 2013-2015 – כלל מדינות חמ"ע⁵⁹

שנה	מספר הבקשות לשינוי מעמד שאושרו על-ידי נתיב ושיעוריהן בחלוקה על-פי סעיפים 4א ו-4ב לחוק השבות מתוך סה"כ הבקשות שאושרו בשנים 2013-2015		
	סעיף 4א	סעיף 4ב	סה"כ בקשות שאושרו
2013	468 (40%)	691 (60%)	1,159
2014	942 (49%)	975 (51%)	1,917
2015	948 (49%)	985 (51%)	1,933

בקשות לשינוי מעמד שנדחו ושיעוריהן בכלל בקשות אלו מתוך הבקשות שנתיב אישרה או דחתה⁶⁰

2013	195 (14%)
2014	253 (11%)
2015	287 (13%)

כפי שמוצג בטבלה 1, בשנת 2013 אושרו 1,159 בקשות לשינוי מעמד, ובשנים 2014 ו-2015 מספרם של עולי חמ"ע ששינו מעמד מתייר לעולה גדל במידה ניכרת. גם מספר הבקשות לשינוי מעמד שנדחו גדל בשנים 2013-2014. יצוין כי בשנים הנ"ל לא היה שינוי ניכר בשיעור דחיית הבקשות לשינוי מעמד.

יודגש כי נוסף על בקשות אלו, יש בקשות בתהליך בחינה ברשות האוכלוסין,⁶¹ אולם נתונים על כך לא נמסרו לנו על-ידי הרשות.

יש לראות נתונים אלו בהקשר של כלל מקבלי אשרות עולה מארצות חמ"ע. להלן, בטבלה 2, נתוני נתיב בעניין זה.

טבלה 2. נתוני נתיב על כלל מקבלי אשרת עולה במדינות חמ"ע בשנים 2013-2015⁶²

שנה	מספר הבקשות למעמד עולה שאושרו על-ידי נתיב ושיעוריהן בחלוקה על-פי סעיפים 4א ו-4ב לחוק השבות מתוך סה"כ הבקשות שאושרו במדינות חמ"ע בשנים 2013-2015		
	סעיף 4א	סעיף 4ב	סה"כ בקשות שאושרו
2013	3,536 (59%)	2,454 (41%)	5,990
2014	5,805 (60%)	3,977 (40%)	9,782
2015	7,508 (61%)	4,719 (39%)	12,227

בקשות לשינוי מעמד שנדחו ושיעוריהן בכלל בקשות אלו מתוך הבקשות שנתיב אישרה או דחתה⁶³

2013	933 (13%)
2014	1,267 (11%)
2015	1,403 (10%)

⁵⁸ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

⁵⁹ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, שיחה, 8 בפברואר 2016.

⁶⁰ נתונים אלו אינם כוללים את התיקים המצויים בטיפולו של משרד הפנים ועניינם בקשות להסדרת מעמד לצורך איחוד משפחות.

⁶¹ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

⁶² רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

⁶³ נתונים אלו אינם כוללים את התיקים המצויים בטיפולו של משרד הפנים ועניינם בקשות למעמד עולה לצורך איחוד משפחות.



מן הנתונים בטבלה 2, ובה נתונים על **כלל עולי חמ"ע** (סה"כ 27,999 עולים בשנים 2013-2015), אפשר לראות כי בשנים הנ"ל כ-40% מהבקשות שאושרו למעמד עולה היו על פי-סעיף 4ב לחוק השבות (יהודים על-פי ההלכה). שיעור זה נמוך מהשיעור בקרב העולים ששינו מעמדם מתייר לעולה. ייתכן שהאוכלוסייה שמלכתחילה פונה לעלייה באמצעות שינוי מעמד כאמור שונה מהאוכלוסייה המסדירה את עלייתה מראש. לסיכום הממצאים בטבלה 2, בשנים 2013-2015 גדל גם מספר הבקשות שאושרו וגם מספר הבקשות שנדחו. נציין כי אין הבדל ניכר בשיעורי הבקשות שנדחו על-ידי נתיב בין המבקשים שינוי מעמד (-14% 11% דחייה) לבין כלל יוצאי חמ"ע (10%-13% דחייה).

יצוין כי נוסף על עולים אלו מחמ"ע שקיבלו אשרת עלייה לישראל על-פי חוק השבות, יש עולים שקיבלו אשרת עלייה על-פי חוק הכניסה לישראל. בשנת 2013 נכנסו באופן זה לישראל 358 עולים, בשנת 2014 – 518 עולים ובשנת 2015 נכנסו לישראל 705 עולים על-פי חוק הכניסה לישראל.⁶⁴

לנוכח המצב המיוחד של קהילת יהודי אוקראינה,⁶⁵ ביקשנו מנתיב נתונים על העלייה מאוקראינה לישראל בשנים 2013-2015.⁶⁶ נתונים אלו מוצגים בטבלה 3.

טבלה 3. נתוני נתיב על מקבלי אשרת עולה יוצאי אוקראינה בשנים 2013-2015⁶⁷

שנה	מספר הבקשות למעמד עולה שאושרו על-ידי נתיב ושיעוריהן בחלוקה על-פי סעיפים 4א ו-4ב לחוק השבות, מתוך סה"כ הבקשות שאושרו – יוצאי אוקראינה בשנים 2013-2015		
	סה"כ בקשות שאושרו	סעיף 4ב	סעיף 4א
2013	1,202	438 (36%)	764 (64%)
2014	4,352	1,710 (39%)	2,642 (61%)
2015	4,839	1,606 (33%)	3,233 (67%)

על-פי טבלה 3, בשנים 2013-2015 עלו לישראל מאוקראינה 10,393 עולים – כ-37% מעולי חמ"ע בשנים אלו. **שיעור הבקשות** למעמד עולה שאושרו של יהודים על-פי ההלכה (סעיף 4ב לחוק השבות), היה נמוך (33%-39%) בהשוואה לשיעור הבקשות לאשרת עלייה שאושרו על-פי סעיף זה בכלל מדינות חמ"ע (-41% 39%, ראו לעיל, טבלה 2).

נוסף על זכאי חוק השבות אושרה עלייתם של 722 אזרחי אוקראינה שאינם זכאי חוק השבות; עולים אלו נכנסו לישראל על-פי חוק הכניסה לישראל.

⁶⁴ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

⁶⁵ החלטת ממשלה מס' 2446 של הממשלה ה-33, "הפעלת תוכנית מיוחדת לשנת 2015 לעידוד העלייה ולקליטה מיטבית של עולים מצרפת, מבלגיה ומאוקראינה", 15 בפברואר 2015.

⁶⁶ מאז תחילת 2014 שורר באוקראינה מצב לא יציב מבחינה פוליטית וביטחונית; אתר האינטרנט של הסוכנות היהודית, [הסוכנות היהודית תעניק סיוע חירום למוסדות היהודיים באוקראינה](#) תאריך כניסה: 11 בפברואר 2016.

⁶⁷ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

⁶⁸ נתונים אלו אינם כוללים את התיקים המצויים בטיפולו של משרד הפנים ועניינם בקשות למעמד עולה לצורך איחוד משפחות.



בטבלה 4 להלן מובאים נתוני נתיב על מספר הבקשות לשינוי מעמד בקרב אזרחי אוקראינה שהגיעו לישראל באשרת תייר בשנים 2013-2015.

טבלה 4. נתוני נתיב על בקשות לשינוי מעמד של יוצאי אוקראינה בשנים 2013-2015⁶⁹

שנה	מספר הבקשות לשינוי מעמד שאושרו על-ידי נתיב ושיעוריהן בחלוקה על-פי סעיפים 4א ו-4ב לחוק השבות, מתוך סה"כ הבקשות שאושרו – יוצאי אוקראינה בשנים 2013-2015		
	סעיף 4א	סעיף 4ב	סה"כ בקשות שאושרו
2013	206 (49%)	213 (51%)	419
2014	593 (56%)	469 (44%)	1,062
2015	543 (56%)	424 (44%)	967

על-פי טבלה 4, בשנים 2013-2015 שיעור העולים מאוקראינה שמעמדם שונה מתייר לעולה והם יהודים על-פי ההלכה (סעיף 4ב לחוק השבות, 44%-51%) היה גבוה משיעור היהודים על-פי ההלכה בקרב כלל עולי אוקראינה (33%-35%, ראו טבלה 3). כמו כן, בשנים 2014-2015 מספר הבקשות שאושרו ומספר הבקשות שנדחו היה כפול ממספר הבקשות בשנת 2013.

לסיכום הנתונים בדבר יוצאי אוקראינה, נציין כי אין הבדל ניכר בין שיעור הבקשות של כלל המבקשים שנדחו (10%-13%), לעומת שיעור הבקשות לשינוי מעמד שנדחו (9%-11%). נזכיר כי ברשות האוכלוסין וההגירה יש בקשות בתהליך בחינה,⁷¹ אולם נתונים על כך לא נמסרו לנו על-ידי הרשות.

⁶⁹ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

⁷⁰ נתונים אלו אינם כוללים את התיקים המצויים בטיפולו של משרד הפנים ועניינם בקשות למעמד עולה לצורך איחוד משפחות.

⁷¹ רון שכטר, ראש תחום קונסולרי, נתיב, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 11 בפברואר 2016.

