

פרק ב': רשות האוכלוסין וההגירה

פרק ב'

רשות האוכלוסין וההגירה

פרק ב'

רשות האוכלוסין וההגירה*

2.1 רקע

רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "רשות האוכלוסין") הוקמה בשנת 2008 לפי החלטת הממשלה¹ אשר קבעה כי רשות האוכלוסין תחליף, הלכה למעשה, את מנהל האוכלוסין במשרד הפנים ותהיה יחידת סמך עצמאית של משרד הפנים, תוך שהיא מרכזת סמכויות אשר בעבר היו נתונות בידי משרדי ממשלה שונים כגון משרד הפנים, משטרת ישראל, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ומשרד העבודה והרווחה. כיום עובדים ברשות האוכלוסין כ-2,500 עובדים, כאשר נכון ליוני 2026 עומד בראש רשות האוכלוסין וההגירה בועז יוסף, המכהן כמנכ"ל הרשות.

רשות האוכלוסין עוסקת בסוגיות האזרחות והמעמד של כל מי שנמצא במדינת ישראל, מי שנכנס אליה דרך מעברי הגבול וכן כל מי שבכוונתו להגיע אליה לכל צורך שהוא.

רשות האוכלוסין אחראית ליישום מדיניות הממשלה ולביצוע סמכויות שר הפנים, אליהן כפופה הרשות. סמכויות אלה הואצלו לרשות האוכלוסין בכל הנוגע לטיפול בתחום האוכלוסין והנתינים הזרים.

* פרק זה נכתב על ידי עו"ד יצחק לניאדו ועו"ד צבי קן-תור.

¹ החלטה 3434 של הממשלה ה-31 "הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול במשרד הפנים" (13.4.2008).

פעילות רשות האוכלוסין נסמכת על מדיניות הממשלה, ועל פי הנחיות שר הפנים. הפעילות נסמכת על כמה חוקים עיקריים. בראשם חוק הכניסה לישראל,² חוק האזרחות,³ חוק השבות,⁴ חוק מרשם האוכלוסין,⁵ חוק עובדים זרים,⁶ החוק למניעת הסתננות,⁷ חוק הדרכונים,⁸ חוק החזקת תעודת זהות והצגתה,⁹ וחוק השמות.¹⁰ לכל אחד מן החוקים לעיל נחקקו תקנות והוכנו נהלים.

2.2 ייעוד ומטרות

ייעודה של רשות האוכלוסין הוא הסדרת מעמד החוקי של אזרחי המדינה, תושביה והזרים השוהים בה, וזאת על פי מדיניות הממשלה ומערכת החוקים והתקנות המסורים לסמכותה של רשות האוכלוסין.

מטרות רשות האוכלוסין ויעדיה הן:

- ✦ הסדרת מדיניות ההגירה של מדינת ישראל;
- ✦ הסדרת העסקתם של העובדים הזרים;
- ✦ הגברת יכולת האכיפה של רשות האוכלוסין;
- ✦ צמצום מספר השוהים הלא־חוקיים במדינת ישראל;

-
- | | |
|--|----|
| חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952. | 2 |
| חוק האזרחות, התשי"ב–1952. | 3 |
| חוק השבות, התש"י–1950. | 4 |
| חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965. | 5 |
| חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991. | 6 |
| חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד–1954. | 7 |
| חוק הדרכונים, התשי"ב–1952. | 8 |
| חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג–1982. | 9 |
| חוק השמות, התשט"ז–1956. | 10 |

- ✖ הפעלת מערך התייעוד הביומטרי ופיתוח שירותי זיהוי ותייעוד מתקדמים;
- ✖ הפעלת מערך ביקורת גבולות יעיל ומתקדם במעברי הגבולות הבין-לאומיים של ישראל;
- ✖ שדרוג השירות בלשכות האוכלוסין ובמדורי הרשות;
- ✖ בניית אמצעים טכנולוגיים מתקדמים למתן שירות ישיר, זמין ונוח והטמעתם, כגון שירותים דיגיטליים מבוססי הזדהות ממשלתית, שירותים מקוונים, הזדהות מרחוק, תורים דיגיטליים, וכן מתן שירות באמצעות אתר האינטרנט והיישומונים השונים.

2.3 מבנה רשות האוכלוסין

רשות האוכלוסין מורכבת ממנהלים ומאגפים האחראים על תחומי פעילות השונים. להלן פירוטם.

2.3.1 מנהל האוכלוסין

מנהל זה אחראי למכלול הנושאים הנוגעים בתחומי מרשם ודרכונים, אזרחות ומעמד, אשרות, איחוד משפחות, עלייה ושבות.

✖ אגף תכנון, תפעול ובקרה:

האגף אחראי על הכנת תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית ללשכות מינהל האוכלוסין, מעקב אחר נושא שכר עידוד וכן מבצע פיקוח ובקרה על עבודת הלשכות.

עוד אחראי האגף על מתן השירות המינהלי והלוגיסטי לאגפי מטה המינהל, למרחבים וללשכות המינהל הפרוסות בכל רחבי הארץ.

✱ **אגף מרשם וביומטרי:**

האגף אחראי על כתיבה ועדכון של הנהלים ומנחה באופן מקצועי את המרחבים ואת עובדי הלשכות בנושאי מרשם וביומטרי. האגף מהווה סמכות מקצועית בנושאי חוקי המרשם, חוק השמות וחוק הדרכונים. האגף אחראי על מתן הנחיות מקצועיות, בין השאר בנושאי תעודות זהות ביומטריות ותעודות רגילות, מסמכי נסיעה ביומטריים ורגילים, רישום ותיקון פרטי מרשם, טיפול ברישום פונדקאות בחו"ל, רישום צו הורות פסיקתי, מתן מענה למתמחי הלשכה המשפטית בכל הנוגע לתיקים המנוהלים על ידי הלשכה המשפטית בתחומי המרשם השונים.

✱ **אגף אשרות ומעמד:**

האגף אחראי על כתיבה ועדכון של הנהלים ומנחה באופן מקצועי את המרחבים ואת עובדי הלשכות בנושאי אשרות ומעמד של עולים חדשים וזרים, בהתאם לחוק השבות ולחוק הכניסה לישראל. האגף מבצע מעקב ובקרה על עבודתם המקצועית של המרחבים ועובדי הלשכות. לאגף אשרות ומעמד סמכות מקצועית במענה לערעורים ולטיפול במקרים חריגים ומורכבים, המועברים על-ידי המרחבים והלשכות או גופים אחרים, ריכוז ההנחיות והטיפול בבקשות פרטניות המועלות לוועדות שונות ברשות, ביניהן: הוועדה הבין-משרדית ההומניטרית, הוועדה הבין-משרדית לתושבי האזור והוועדה לביטול מעמד, ועוד.

✱ **אגף אוכלוסיות זמניות:**

האגף אחראי על כתיבה ועדכון של הנהלים ומנחה באופן מקצועי את עובדי הלשכות בנושאי אוכלוסיות זמניות. האגף אחראי על הטיפול בבקשות לאשרות כניסה של אוכלוסיות שונות ולהארכתן, כגון: קבוצות תיור, תיירים, משתלמים, מתנדבים, מומחים, סטודנטים, אנשי דת, תלמידי ישיבה, קורבנות סחר ועוד. עוד אחראי האגף על הסכמי טיול-עבודה, עבודה מול המינהל האזרחי לגבי כניסת זרים לאיו"ש ועוד.

✱ אגף אזרחות:

האגף אחראי על כתיבה ועדכון של הנהלים ומנחה באופן מקצועי את המרחבים ואת עובדי הלשכות בנושאי אזרחות. האגף אחראי על טיפול במתן אזרחות על-ידי התאזרחות, הענקה והשבת התאזרחות, בירור אזרחות וקביעת מעמד, ויתור וביטול אזרחות ישראלית, בקשות ארל", מתן תיעוד מסוגים שונים, לרבות על אזרחות ארצישראלית (אזרחות זו הייתה קיימת בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל, והרשות מוסמכת להנפיק גם כיום אישורים ותיעוד היסטורי בעניינים אלה, לפי הצורך). עוד אחראי האגף על מתן מענה ללשכות מינהל האוכלוסין, קבלת החלטות בקשר לבקשות המוגשות בקונסוליות הישראליות ברחבי העולם בנושא אזרחות ומעמד ועוד.

2.3.2 מְנֶהֱל עוֹבְדִים זָרִים

מְנֶהֱל לעובדים זרים אחראי על הסדרת העסקתם של העובדים הזרים בישראל. מרכז פעילותו של המְנֶהֱל הוא מתן היתרי עבודה להעסקת עובדים זרים, וכן הנפקת אשרות והארכת תוקפן לעובדים זרים. הכול על פי המדיניות ומכסות ההעסקה הנקבעות על ידי הממשלה.

המְנֶהֱל אחראי גם על ביצוע אכיפה מְנֶהֱלית במקרים של הפרות חוקים המסדירים את העסקת העובדים הזרים, הפלסטינים והירדנים.

המְנֶהֱל כולל כמה אגפים ויחידות על פי הפירוט הבא:

✱ אגף בניין:

אגף בניין אחראי על הסדרת העסקת עובדים זרים בענף הבניין ועל מתן שירות לתאגידים ולחברות הביצוע ולעובדים הזרים, לרבות הטיפול בבקשות להיתרים להעסקת עובדים זרים בבניין. כמו כן, האגף אמון על פיקוח ואכיפה של תנאי העסקת העובדים, שמירה על זכויותיהם, אכיפת תקנות עבודה והנגשת מידע רלוונטי לבעלי העניין בתחום.

✱ **אגף מגזר עסקי:**

אגף מגזר עסקי אחראי על הסדרת פעילות העסקת עובדים זרים בענפי המגזר העסקי וטיפול בבקשות מעסיקים, המבקשים להעסיק עובדים זרים בענפים הבאים: תעשייה, טכנולוגיה ומיכון ייחודיים, בתי מלון, מסעדות, שפים למסעדות אתניות, מסחר ושירותים, מיזמי תשתיות ייחודיים ומומחים לחברות ישראליות, זרות ובינלאומיות.

פעילות האגף כוללת מתן שירות לחברות ולמעסיקים המבקשים להעסיק עובדים זרים באחד מהענפים שבאחריותו, בהתאם לצורכי המשק ולענפים המורשים, פיקוח ואכיפה על תנאי העסקה כדי להבטיח עמידה בחוקים, בתקנות ובנהלים וכן להבטיח את זכויות העובדים. כמו כן, האגף פועל לאיתור צרכים, קידום יוזמות וביצוע התאמות לשיפור השירות.

✱ **אגף תאגידים ולשכות פרטיות:**

אגף תאגידים ולשכות פרטיות במינהל עובדים זרים אחראי על מתן רישיונות ואישורים לתאגידים וללשכות פרטיות בדרישות החוק והתקנות. הוא אחראי לפיקוח, רגולציה והסדרה של פעילות התאגידים והלשכות הפרטיות שמגייסות, מתווכות ומנהלות את העסקת עובדים זרים בישראל, כמו כן פיקוח למניעת ניצול ופגיעה בזכויות, כגון גביית דמי תיווך מופרזים.

האגף ממלא תפקיד מרכזי לניהול תקין של העסקת עובדים זרים בישראל תוך הגנה על זכויותיהם של המעסיקים ואכיפתם.

✱ **אגף סיעוד:**

אגף סיעוד אחראי על הסדרת פעילות העסקת עובדים זרים בתחום הסיעוד, לרבות מתן שירות למעסיקים ולעובדים זרים בתחום, ביצוע אכיפה ורגולציה על מעסיקים ועובדים זרים בתחום וכן, הנגשת מידע רלוונטי לבעלי העניין בתחום.

כל זאת תוך מתן שירות אדיב, מקצועי ומהיר בהתאם לחוק, למדיניות הממשלה ונהלי הרשות.

✖ **אגף שירות למעסיקי עובדים פלסטינים:**

האגף אחראי על מתן היתרים להעסקת עובדים פלסטינים בישראל. מתן מידע למעסיקים על תהליך הגיוס והדרישות להעסקת עובדים פלסטינים. גביית סכומים שהמעסיקים מחויבים לשלם בהתאם להנחיות הממונה. הבטחת תעסוקה ישירה ומלאה וביצוע בקרה מנהלית. מתן סיוע למעסיקים בשאלות הקשורות להעסקת עובדים פלסטינים.

✖ **אגף הסכמים בילטרליים:**

אגף הסכמים בילטרליים אחראי על ניהול הסכמים ושיתופי פעולה בין מדינותיים (בילטרליים) להבאת עובדים זרים לישראל על מנת להבטיח תהליכי גיוס הוגנים, שקופים ומוסדרים לטובת העובדים והמעסיקים בישראל.

האגף פועל להבטחת גיוס מוסדר דרך תהליכים מפוקחים וללא גביית דמי תיווך בלתי חוקיים ושיפור תנאי העבודה והשכר בהתאם לחוקי מדינת ישראל תוך הגנה על זכויות העובדים.

האגף פועל לשיתוף פעולה בינלאומי עם רשויות במדינות המוצא לקידום פרויקטים משותפים, מניעת ניצול, פיקוח על יישום ההסכמים וניהול מערכות הבקרה.

✖ **אגף חקלאות, ירדנים ומוסדות סיעוד**

אגף חקלאות ירדנים ומוסדות סיעוד אמון על הסדרת העסקת עובדים זרים בענף החקלאות ועל מתן שירות למעסיקים ולעובדים הזרים בתחום לרבות הטיפול בבקשות להיתרים להעסקת עובדים זרים בחקלאות. בנוסף, אחראי על הסדרת העסקת העובדים הירדנים בישראל, מתן שירות למעסיקים בענף ולעובדים הירדנים ועל אכיפה ורגולציה על מעסיקים ועובדים זרים בענף החקלאות וכן במעסיקי ירדנים ועובדים ירדנים.

האגף אמון על מתן היתרי עבודה למוסדות סיעוד, רישיונות לעובדים הזרים, פיקוח ורגולציה ותפעול בכל הקשור להעסקת עובדים זרים בתחום מוסדות הסיעוד בישראל.

✱ אגף פיננסים

האגף אמון על טיפול, תפעול ובקרה על פיקדונות לעובדים הזרים וערבויות למעסיקי עובדים זרים ופלסטינים. כמו כן, האגף מבצע בקרות בדבר איתנות פיננסית של תאגידים וחברות, ניתוח דוחות כספיים של החברות במגוון הענפים, ביקורת פיננסית בדבר עמידה בהוראת החוק והנוהל ומתן מעטפת וייעוץ פיננסי לכלל יחידות המינהל והרשות.

תחת האגף פועלות שתי יחידות:

- **יחידת הפיקדונות:** עוסקת בנושא הפיקדון לעובדים זרים בענפים: בניין, טכנולוגיה ייחודית, סיעוד, חקלאות עונתית, מלונאות, תעשייה ומוסדות סיעוד, וכן בפיקדון לעובדים מסתננים, ובכל הנוגע לתפעול, בקרה, הפקדה ומשיכת הכספים.
- **היחידה לבקרה פיננסית:** היחידה עוסקת בניהול ערבויות, בקרות פיננסיות, בקרות שכר, בדיקת איתנות פיננסית של תאגידים בענף הבניין, ביצוע החזרים כספיים בענף החקלאות, ייעוץ פיננסי ליחידות הרשות וכו'.

2.3.3 מנהל אכיפה וזרים

מנהל אכיפה וזרים אחראי על אכיפת חקיקה המתייחסת לשהות ותעסוקת זרים, בתוך הסדרת מעמדם החוקי. המנהל פועל לצמצם את מספר השוהים הלא-חוקיים בישראל, ובה בעת פועל לשמור על זכויותיהם של העובדים הזרים הנמצאים בישראל ושוהים בה כחוק. כמו כן, אחראי מנהל האכיפה והזרים על הטיפול במסתננים ובמבקשי מקלט בישראל, זאת על ידי יחידת תשאול הפועלת מטעמו.

מתפקידי המנהל:

- ✱ אכיפת שהייה בלתי חוקית של זרים והוצאתם מהארץ;

- ✖ אכיפה על מעסיקים ישראליים המעסיקים זרים או פלסטינים בניגוד להוראות החוק;
- ✖ טיפול בסוגיית המסתננים ומבקשי המקלט;
- ✖ סיוע ביציאתם מרצון של מסתננים השוהים בישראל שלא כדין;
- ✖ טיפול באירועים חריגים שעיקרם כניסה לא מבוקרת של זרים;
- ✖ ייעוץ ומתן כלים בידי מנכ"ל הרשות בכל הנוגע לקביעת מדיניות ולקבלת החלטות ביחס לאכיפה על זרים והרחקתם של זרים מישראל;
- ✖ זיהוי ואיתור עבירות סחר בבני אדם, עושק ועבדות;
- ✖ מתן שירות לעובדים הזרים במימוש הזכויות הנובעות ממעמדם; המנהל נותן מענה גם לכלל הציבור, ובכללם ארגונים ועורכי דין;

תחת כנפיו של מנהל אכיפה וזרים פועלות היחידות הבאות –

✖ **היחידה לטיפול במבקשי מקלט (RSD - Refugee Status Determination)**

יחידה זו מטפלת בבקשות של זרים מבקשי מקלט מדיני בישראל, תוך שמירה על כבודם ועל זכויותיהם. יחידה זו מהווה גוף מחקר ומידע מוכר ומוסמך לטיפול במסתננים מחוסרי זהות, וכן משמשת גורם מיעץ למנכ"ל רשות האוכלוסין ולראש מנהל האכיפה והזרים בתהליכי קבלת ההחלטות.

תפקידי היחידה:

- בחינת בקשות למקלט מדיני.
- בחינת מסמכים – באמצעות המעבדה לבחינת מסמכים.
- כתיבת סקירות והנגשת מידע ממדינות מוצא (ממצ"א) - COI (Country of Origin Information).

✱ האגף לסיוע ליציאה מרצון

אגף זה, אשר פועל בשיתוף פעולה מלא עם ארגונים בין-לאומיים, חברות תעופה ונציגויות זרות, מסייע לנתינים זרים אשר שוהים בישראל שלא כחוק לחזור לארצם (או לכל מדינה אחרת אשר מוכנה להעניק להם רישיון ישיבה תואם) בצורה מכובדת. נתינים אשר פונים לאגף זה זוכים להגנה מפני מעצר לתקופה של עד חודש ימים (ובלבד שאין מגבלה להטיסם חזרה למדינת היעד), וכן עשויים להיות זכאים, בהתאם למדיניות הרשות ולהוראות התקפות באותה עת, לסיוע כספי. האגף רוכש עבורם כרטיסי טיסה ואף דואג להנפיק עבורם תעודות מעבר אם נדרש.

נכון ליוני 2026 דיווח ראש מינהל אכיפה וזרים כי מתחילת השנה הורחקו מישראל כ-2,400 זרים ששהו בישראל שלא כדין, וכ-900 נתינים זרים נוספים עזבו את ישראל מרצון במסגרת תוכנית היציאה מרצון.

2.3.4 מְנָהֵל ביקורת גבולות

מינהל ביקורת גבולות ממונה על בקרת התנועה של העוברים במעברי הגבול הבינלאומיים בישראל, בהתאם לחוקי המדינה ולתקנותיה. המינהל אמון על 22 מעברי גבול: שמונה מעברים יבשתיים, אחד עשר מעברים ימיים ושלושה מעברים אוויריים הפרושים ברחבי הארץ.

תפקידי מְנָהֵל ביקורת גבולות הם:

- ✱ בקרת מעברם של העוברים במעברי הגבול הבין-לאומיים של ישראל.
- ✱ מתן רישיונות ישיבה על פי מעמדם של העוברים במעברי הגבול, וכן קביעת תנאים לכניסתם על פי הצורך;
- ✱ מתן שירות למעוכבי כניסה ויציאה, וכן, במידת הצורך, תישאולם;
- ✱ מתן מענה מקצועי לבקרי הגבולות בכל הסוגיות העולות במעברי הגבול השונים;

- ✖ הדרכת בקרי הגבולות, שמירה על רמת כשירותם וקביעת נורמות השירות;
- ✖ קיום קשרי עבודה מקצועיים עם משרדי ממשלה, גורמים ביטחוניים וגורמי אכיפה שונים;
- ✖ מתן חוות דעת מקצועית למנכ"ל רשות האוכלוסין ושאר גורמים מקצועיים;
- ✖ תפעול ופיתוח מערכות לרישום ביקורת גבולות ותחזוקתן, וכן הטמעת אמצעים טכנולוגיים לשיפור תהליכי הכניסה והיציאה מישראל (למשל, מערכת ETA-IL המאפשרת לנוסעים הזכאים לכך לקבל אישור נסיעה אלקטרוני טרם הגעתם לישראל);
- ✖ איסוף נתונים סטטיסטיים ועיבודם;

2.3.5 אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע

אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע אחראי על פיתוח, תפעול ותחזוקה של מערכות ומאגרי מידע לאומיים הכוללים את פרטיהם של אזרחי מדינת ישראל, תושבים ארעיים, זרים ושוהים במדינת ישראל המחזיקים סוגים שונים של אשרות. כמו כן, אחראי האגף על פיתוח, תפעול ותחזוקה של מערכת לרישום ביקורת גבולות של העוברים במעברי הגבול של מדינת ישראל.

האגף מפיק נתונים ממערכות המידע השונות, מנתח ומעבד את המידע עבור הנהלת הרשות ועבור היחידות המקצועיות ברשות, וכן עבור גופים חיצוניים בהתאם לצורך.

האגף קובע את האסטרטגיה של רשות האוכלוסין וההגירה בתחום מערכות המידע, יוזם ומוביל פרויקטים ופתרונות טכנולוגיים מורכבים וחדשניים לצורכי ייעול תהליכי העבודה ברשות ולצורכי שיפור השירות לציבור הרחב.

האגף פועל לאספקת שירותים וכלים טכנולוגיים לכלל יחידות הרשות וכן ללקוחות החיצוניים המקבלים מידע ממערכות הרשות, על פי חוק, באופנים שונים, זאת תוך הקפדה על אבטחת המידע והגנה על הפרטיות.

2.4 תהליך הגשת בקשה להעסקת נתין זר בישראל ("מומחים")

כדי להעסיק נתין זר בישראל בתחום "מומחים" (אך לא בענפי סיעוד, חקלאות, בניין, מסעדנות, מלונאות וכדומה), יש צורך בגוף מזמין אשר יוכל להעניק את חסותו על העסקתו של העובד ולהבטיח את זכויותיו בהתאם להוראות הדין (מגורים הולמים, שכר מקובל, ביטוח רפואי וכדומה).

על הגוף המזמין להגיש בקשה להעסקת המומחה הזר באגף מגזר עסקי – תחום מומחים (להלן: "אגף ההיתרים") בירושלים. על הגוף המזמין להציג יכולת פיננסית וכן ראיות לחשיבות הימצאותו של העובד בישראל, בתוך אספקת מסמכים התומכים בבקשה זו.

לאחר הגשת הבקשה בודק אגף ההיתרים את תוכן הבקשה, תוך וידוא הגשת כלל המסמכים הנדרשים, חוסר במסמך עלול לעכב את הטיפול בבקשה ואף לגרום לדחייתה. לאחר בדיקה ראשונית זו, מועברת הבקשה למשרדי הממשלה והאגפים הרלוונטיים כדי שאלה יחוו את דעתם וימסרו את המלצתם – החיובית או השלילית. לאחר מכן הבקשה חוזרת לדיון סופי במשרדי אגף ההיתרים, כאשר ועדה מיוחדת מתכנסת כדי להמליץ על קבלת הבקשה או דחייתה.

לאחר קבלת ההמלצה, יהא על הגוף המזמין להגיש בקשה אלקטרונית באתר האינטרנט הייעודי של רשות האוכלוסין וההגירה, ולבקש את הזמנתו של העובד לישראל תוך הצגת המסמכים התומכים ותשלום אגרה. ליחידת הרישיונות שיקול דעת נרחב אם לאשר את הבקשה, לדחותה על הסף, או לבקש מסמכים נוספים אשר יוכלו לבסס את הכרעתה בעניין.

לאחר אישור יחידת הרישיונות, תישלח הודעה אל נציגות ישראל הרלוונטית אליה יהיה אמור להגיע הנתין הזר, לשם קבלת אשרת העבודה. בשלב זה יידרש הנתין הזר להמצאת מסמכים נוספים, ככל שיידרשו, לנציגות ישראל באותה המדינה, ולאחר הליך קצר הכולל גם ריאיון עם פקיד הנציגות, תונפק אשרת

עבודה והעובד יוכל להיכנס לישראל כחוק ולהשלים את ההליך (כולל הנפקת אשרה רב־פעמית) בישראל.

ניתן לומר כי בראיה גלובלית הפכה ישראל למדינה מובילה באיכות הטיפול בקבלת אשרות עבודה למומחים.

הדבר בא לידי ביטוי בשיפור מהותי בנושאים כמו מערך הטיפול בבקשות להעסקת עובדים זרים, בין היתר באמצעות הרחבת השירותים המקוונים, קיצור זמני הטיפול ופיתוח מסלולים ייעודיים בהתאם לצורכי המשק, האפשרות להנפקת אשרות עבודה לתקופות קצרות של כמה ימים, ובנושאים רבים נוספים.

כל זאת נוסף על העובדה כי רשות האוכלוסין מקיימת מדיניות שקופה אשר לדרישות להנפקת אשרות עבודה, כאשר הדרישות והקריטריונים ידועים מראש ויציבים, וכאשר רשות האוכלוסין נקייה משוחד ושחיתות.

ניתן לומר כי מאז הקמתה של רשות האוכלוסין חל שיפור ניכר בכל הקשור להנפקת אשרות עבודה לזרים בישראל, ולשאר הנושאים שבסמכותה.

רמת השירות לציבור השתפרה ורמת המקצועיות עלתה. הנהלים אשר רשות האוכלוסין פועלת על פיהם מתחדשים ומתעדכנים על פי מדיניות הממשלה והמציאות שבשטח.

2.5 רשויות האוכלוסין בעולם – הערת המחברים

תהליך הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול החל בשנת 2008. בתקופה שלאחר הקמתה איחדה רשות האוכלוסין, בשלבים, את הסמכויות אשר קודם לכן היו מפוזרות בין משרדי ממשלה שונים. איחוד סמכויות זה הביא לתוצאות העיקריות בתחומים הבאים:

התמקצעות עקבית של כל הדרגים. דבר שהביא לשיפור השירות, כולל גם בסיוע האינטרנט. קיצור מהותי של תהליך הנפקת האשרות, בתוך הגעה לסטנדרט העולמי. יישום עקבי, שקוף ואחיד יותר של מדיניות, נהלים, ותהליך

קבלת החלטות. צמצום, עד כדי הכחדה, של נגע השחיתות שהיה במערכת קודם לכן.

כל השיפורים הללו, בצירוף שיפורים נוספים הביאו את רשות האוכלוסין למצב של מתן שירות איכותי גם לעומת הממוצע העולמי.

בנסיבות העניין מצאנו לנכון לעשות השוואה, סובייקטיבית ומהירה, בין רשות האוכלוסין הזרים ומעברי הגבול בישראל לבין רשויות דומות במדינות העולם ביחס לאיכות השירות. ההשוואה מתבססת על ההיכרות השוטפת, ורבת השנים עם רשויות אוכלוסין ברחבי העולם, ועל מגעים שוטפים שיש למחברים עם אנשי מקצוע, ספקי שירות, צרכני שירות, רגולטורים ואקדמאים מרחבי העולם.

להערכתנו הפרטית והבלתי מחייבת, השוואה זו תמקם את רשות האוכלוסין של ישראל במקום מכובד של הרבע העליון בעולם. זאת על אף קיומן של שתי בעיות יסוד בישראל אשר להערכתנו צפויות ללוותנו עוד שנים רבות. הבעיה האחת היא בעיית הביטחון, והשנייה היא שמדינת ישראל אינה מדינת הגירה חופשית, כלומר היא קולטת הגירה רק על פי חוק השבות.

נתייחס לכמה משתנים מהותיים בבדיקת איכות התפקיד של רשויות אוכלוסין בעולם:

2.5.1 בהירות החוק והתקנות ואופן יישומם

יחסית למדינות אחרות, החקיקה בישראל ביחס לכניסה של מומחים זרים היא ברורה, אובייקטיבית והגיונית. בחלק ממדינות העולם החקיקה אינה ברורה וניתנת לפרשנות סובייקטיבית על ידי פקידים מקומיים, ועל פי שיקולים מקומיים. בנוסף לכך, מבנה ממשלתי מבוזר עשוי להשפיע באופן ישיר על אחדות הטיפול, על זמני ההליך ועל מידת הוודאות של מבקשי השירות.

כך למשל, איטליה מחולקת לעשרים אזורים אדמיניסטרטיביים, וכל אזור מחולק גם כן ליותר ממאה מחוזות, על פי גודלו ומיקומו. לאור זאת, הליכי

ההגירה באיטליה כוללים מעורבות של מספר גורמים ממשלתיים ומקומיים, כאשר חלק מהשלבנים מבוצעים ברמה המחוזית באמצעות גופים ייעודיים, לצד מעורבות של רשויות המדינה.

כל מחוז כולל משרד הגירה מקומי (Sportello Unico Per Immigrazione) אשר, כאמור, הוא בעל סמכויות נרחבות במתן ואישור היתרי עבודה ושהייה בתחומיו. כדי להגיש בקשה למתן אשרת עבודה או שהייה מכל סוג, חייב משרד ההגירה המחוזי, כבר בשלב הראשון, לקבל את ההיתרים הנדרשים ממשרד העבודה או הגורם הממשלתי המוסמך בתחום העבודה.

כך, נושאי הגירה נמצאים גם בסמכותם של האזורים האדמיניסטרטיביים וגם של המחוזות, ונשקלים בהתייחסות לקשת רחבה של שיקולים כמו מכסות, חקיקה מקומית, אֶסְצֶרָה (רגולציה) מחוזית והתחשבות באיגודי העובדים של התעשיות השונות באיטליה.

באופן דומה חולקה ספרד עצמה ל-17 קהילות אוטונומיות (Comunidades Autonomas) אשר נוצרו כפועל יוצא של החוקה הספרדית של 1978 אשר נחקקה כדי להבטיח אוטונומיות וחופש פוליטי לכל אחד ממחוזות ספרד. לכל קהילה אוטונומית סמכויות שונות ומגוונות ומידת אוטונומיה שונה על פי ההסכמים פוליטיים עם ממשלת ספרד. הסכמים אלה משתנים לעיתים קרובות.

גם בענייני הגירה קיימת בספרד מעורבות של הרשויות האוטונומיות בתחומים מסוימים, בעיקר בתחומי שילוב, שירותים והיבטים הקשורים לשוק העבודה, לצד סמכויות המדינה בענייני כניסה ומעמד.

מובן שהסדרים אלה מאריכים את משך תהליך קבלת היתר העבודה, מקשים עליו, מצמצמים את השקיפות ומונעים כמעט לחלוטין את האפשרות לחזות מראש את סיכוייה של בקשה מסוימת לקבל אישור.

2.5.2 זמני תשובה

במדינות רבות בעולם, זמני הטיפול בבקשות להעסקת מומחים זרים עשויים להימשך מספר חודשים, ובמקרים רבים התהליך כולו – החל מהכנת הבקשה ועד לקבלת האישור – נמשך תקופה ממושכת. בישראל מדובר בקבלת תשובה מרשות האוכלוסין תוך עד כחודש עד שלושה חודשים ממועד הגשת הבקשה ותוספת של כחודש נוסף להכנת הבקשה.

האפשרות לבקש אשרת עבודה למומחים לתקופה של עד 90 יום, וקבלת תשובה ביחס להן, תוך עד שבוע שיפרה את המצב באופן דרמטי. ישראל נחשבת לאחת המדינות בעלות זמני טיפול קצרים בתחום אשרות מומחים.

2.5.3 הגינות ההליך

מאז הקמת רשות האוכלוסין והתמקצעותה מדובר בהליכים המבוססים בעיקרם על נהלים כתובים, קריטריונים מוגדרים ואפשרות לביקורת שיפוטית. הדבר נכון ביחס למגוון רחב של הליכים, החל מהגשת בקשות לאשרות וקבלתן, דרך הליכי ביקורת ואכיפה ועד הליכי הרחקה וסנקציות אחרות.

2.5.4 שוחד, פרוטקציה ועיוות דין

כיום בישראל אפשר לומר, בגאווה מסוימת, כי מערכת רשות האוכלוסין נקייה משוחד כשיטה. לעומת זאת, אין זה המצב במדינות רבות שבהן, בדרך כלל, נדרשים המעבידים לשלם "תמריצים" כאלה ואחרים ולעובדי המדינה, אם כדי לאשר את אשרת העבודה, אם במהלך הביורוקרטיה של הנפקת האשרה, ואם בהליכי ביקורת.

כאמירה אופטימית ראוי לומר כי נראה לנו שתופעות אלו נמצאות, במוצע גלובלי, במגמה איטית, אך עקבית, של ירידה, וזאת בשל עלייה איטית, אבל עקבית, של רמת הציות.

חלק מהשיפור במצב נובע ממלחמה גלובלית של הרשויות בתופעת השוחד, ומרמת האכיפה והענישה. עובדים ומנהלים, שכירים ברובם, אשר נרתעים מן הסיכון האישי של קנסות, מאסר, ואובדן קריירה אשר אותו ישלמו באופן אישי, בעוד הרווח ייכנס לחברה. תרומה מהותית הייתה לחקיקה האמריקאית שמאפשרת העמדה לדין של חברות ואנשים הכפופים לה בגין מתן שוחד לגורמי ממשל זרים. בעקבות חקיקה זו נתקבלה אמנה בין-לאומית אשר עוסקת בכך ונחקקה חקיקה מתאימה במדינות רבות, כולל בישראל.

חלק נוסף מן השיפור נובע מהתמקצעות הרשויות הרלוונטיות במדינות השונות. ככל שהנהלים נעשים מעשיים יותר וידועים יותר, כך גדלה היכולת לטפל בנושא ברמת ודאות סבירה, וקטן הצורך או ההכרח להיעזר במישהו מבפנים.

כל אחד מן הגורמים הללו, מצטרף למלחמת הרשויות בשוחד, ותורם להשגת התוצאה.

2.5.5 מערכת משפטית

המערכת המשפטית בישראל אשר עוסקת בתחום ניווד גלובלי של עובדים ביצעה עליית מדרגה איכותית עם הקמתו של בית הדין לעררים אשר נכון יותר לקרוא לו בית הדין לאזרחות ומעמד. זאת, מאחר שתחום עיסוקו וסמכויותיו רחבים יותר מתחום ניווד העובדים, והוא מטפל גם במגוון נושאים הנוגעים לאזרחים, לפליטים ולשוהים בלתי חוקיים. המערכת המשפטית בישראל אשר עוסקת בתחום של ניווד גלובלי של עובדים כוללת כיום גם את בית הדין לביקורת משמורת, את בית המשפט המחוזי לעניינים מינהליים, את בית הדין לעבודה וכמובן את בית המשפט הגבוה לצדק.

בחלק ניכר ממדינות העולם אין מערכת מתמחה של בתי דין לאזרחות ולמעמד. פעמים רבות אין לאזרחים זרים או לחברות זרות זכות פנייה לבתי המשפט, או זכות עמידה לפני המקביל של בג"ץ או בית המשפט המחוזי לעניינים מינהליים, או שיש להם זכויות מוגבלות בתחום זה. לכן, מבחינה זו ישראל נמנית על המדינות המתוקנות.

צבי קן-תור ועמית עכו: אשרות לניוד מומחים לישראל

בעבר הוכנה במסגרת לשכת עורכי הדין העולמית (IBA) טיוטת אמנה שעסקה בניוד מומחים ובזכויותיהם של אזרחים וחברות זרות. ואולם, טיוטה זו לא הבשילה לכדי אמנה בינלאומית מחייבת, ולפיכך לא חוללה שינוי במשפט הבין-לאומי

אם וכאשר יינתן תוקף לטיוטת האמנה צפוי הדבר להביא לשינוי מהותי במצב.

רשימת מקורות

חקיקה

- חוק האזרחות, התשי"ב–1952.
- חוק הדרכונים, התשי"ב–1952.
- חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג–1982.
- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952.
- חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד–1954.
- חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965.
- חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991.
- חוק השבות, התש"י–1950.
- חוק השמות, התשט"ז–1956.

החלטות הממשלה

- החלטה 3434 של הממשלה ה-31 "הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול במשרד הפנים" (13.4.2008).

פרק ב': רשות האוכלוסין וההגירה