

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב- 2021

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

בהתאם לעמדתו העדכנית של שירות הביטחון הכללי, אוכלוסיית מבקשי איחוד משפחות מקרב תושבי יהודה, שומרון ועזה, וכן נתינים זרים ממדינות אויב, או מאזורים שכניסת נתיניהם לישראל טומנת בחובה פוטנציאל סיכון, או מאזורים המצויים בעימות מתמשך עם מדינת ישראל, ממשיכים להוות אוכלוסיית סיכון מוגבר ומוכח לעומת מבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים בעולם. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותם מאתר נוח ונגיש לגיוס עבור ארגוני הטרור, והן נוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהם כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו נובע מהזיקה הערכית והזהותית של אוכלוסייה זו עם הזירה הפלסטינית, רגישותה המוגברת לשינויים ואירועים המתרחשים בזירה זו, ונגישותה ליצירת מגע על רקע קשרים משפחתיים, לצד היתרון הגלום בהחזקת תיעוד ישראלי והאפשרות לחופש תנועה בתוך מדינת ישראל.

לפיכך ובהתאם לעמדת שירות הביטחון הכללי מטרתו של החוק המוצע להגביל את האפשרות להעניק לתושבי האזור אזרחות לפי חוק האזרחות, לרבות, בדרך של איחוד משפחות ואת האפשרות לתת לתושבים כאמור רישיונות לשיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל או היתרי שהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור. כמו כן, מוצע לקבוע כאמור גם לגבי נתינים של איראן, עיראק, סוריה ולבנון נוכח הסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו. מוצע להטיל הגבלות ובצדן חריגים המבוססים על אוכלוסיות עם סיכון בטחוני מופחת ומקרים הומניטאריים מיוחדים בהתאם להערכת גורמי הביטחון.

עובר לחוק מוצע זה עמד בתוקפו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג- 2003 (להלן: "חוק האזרחות והכניסה") אשר נכנס לתוקף ביום 6 באוגוסט 2003 והוארך לאור חוות דעת בטחוניות מעת לעת עד למועד זה. ביום 6 ביולי 2021 פקע תוקפו של חוק זה. לאור חוות הדעת העדכנית של שירות הביטחון הכללי אשר ניתנה לאחרונה, מוצע לחוקק חוק זה כהוראת שעה לשנה אשר תבחן מידי שנה בהתאם למצב הביטחוני הקיים באותה עת.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

כמפורט בדברי ההסבר לחוק, תכליתו של החוק הנה ביטחוני. הרקע לחוק המוצע הינו בחינת המציאות הביטחונית מאז פרוץ העימות המזוין בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 2000 ועד היום אשר הראתה מעורבות גוברת והולכת של פלסטינים תושבי האזור אשר ניצלו את מעמדם בישראל, שנתקבל בעקבות הליכי איחוד משפחות עם ישראלים, לשם מעורבות בפעילות טרור ובכלל זה סיוע לביצוע פיגועי התאבדות. כמו כן, מוצע לקבוע כאמור גם לגבי נתינים של איראן, עיראק, סוריה ולבנון נוכח הסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו. מוצע להטיל הגבלות ובצדן חריגים המבוססים על אוכלוסיות עם סיכון בטחוני מופחת ומקרים הומניטאריים מיוחדים בהתאם להערכת גורמי הביטחון.

ז. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה ועל תקנים במשרדי ממשלה

תקציב, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כיוון שעובר להצעת חוק זו עמד בתוקפו מזה 18 שנים חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, אין צורך בהיערכות נוספת מעבר להיערכות שנעשתה בגינו עד כה ולפיכך אין השפעה על תקציב המדינה ועל התקנים במשרדי הממשלה.

ה. הערות ממשרדי הממשלה

הערות משטרת ישראל נבחנו במסגרת ניסוח הצעת החוק.

ו. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

מר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי – מנהל) סמך ידו על הצעת החוק מהבחינה המשפטית.

ז. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2021

הגדרות	1.	בתוק זה-
		"אזור"- כל אחד מאלה: יהודה והשומרון וחבל עזה;
		"חוק האזרחות"- חוק האזרחות, התשי"ב-1952;
		"חוק הכניסה לישראל"- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952;
		"מפקד האזור"- לענין יהודה והשומרון- מפקד כוחות צבא הגנה לישראל ביהודה והשומרון, ולענין חבל עזה- מי שיסמך שר הפנים, בהסכמת שר הביטחון;
		"תושב אזור"- מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור.
הגבלת אזרחות וישיבה בישראל	2.	בתקופת תוקפו של חוק זה על אף האמור בכל דין לרבות סעיף 7 לחוק האזרחות, שר הפנים לא יעניק לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב אזור היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור.
היתר לגבי בני זוג	3.	על אף הוראת סעיף 2, רשאי שר הפנים לפי שיקול דעתו לאשר בקשת תושב האזור למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור –
	(1)	לגבי תושב אזור שגילו מעל 35 שנים- לשם מניעת הפרדתו מבת זוגו השוהה כדן בישראל;
	(2)	לגבי תושבת אזור שגילה מעל 25 שנים- לשם מניעת הפרדתה מבן זוגה השוהה כדן בישראל;

על אף הוראת סעיף 2, רשאי שר הפנים, לפני שיקול דעתו-

4. היתר לגבי ילדים

(1) לתת לקטין תושב אזור שגילו עד 14 שנים רישיון לישיבה בישראל לשם מניעת הפרדתו מהורו המשמורן השוהה כדין בישראל;

(2) לאשר בקשה למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור לקטין תושב האזור שגילו מעל 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורו המשמורן השוהה כדין בישראל, ובלבד שלא יוארך היתר כאמור אם הקטין אינו מתגורר דרך קבע בישראל.

(א) על אף הוראת סעיף 2, רשאי שר הפנים, מטעמים הומניטריים מיוחדים, בהמלצת ועדה מקצועית שמינה לענין זה (בסעיף זה – הוועדה) –

5. היתר ורישיון במקרים הומניטאריים מיוחדים

(1) לתת רישיון לישיבת ארעי בישראל לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, שכן משפחתו שוהה כדין בישראל;

(2) לאשר בקשה למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור, לתושב אזור שכן משפחתו שוהה כדין בישראל.

(ב) שר הפנים רשאי להחליט על תקמת כמה ועדות לענין סעיף זה, שהרכבן יהיה כאמור בסעיף קטן (ג).

(ג) הרכב הוועדה יהיה-

(1) מי שכשיר להתמנות לשופט בית המשפט המחוזי, שימנה שר הפנים והוא יהיה היושב ראש;

(2) נציג שימנה שר הביטחון;

(3) נציג שימנה ראש שירות הביטחון הכללי מבין עובדי השירות;

(4) נציג שימנה שר הפנים מבין עובדי משרדו;

(5) נציג ציבור שימנו שר המשפטים ושר הפנים.

(ד) שר הפנים ייתן החלטה, בכתב, אם לתת רישיון או לאשר בקשה, לפי העניין, כאמור בסעיף קטן (א), בתוך שישה חודשים מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים; החלטת השר תהיה מנומקת.

(ה) לענין סעיף זה-

(1) העובדה כי בן משפחתו של מבקש ההיתר או הרישיון, השוהה כדין בישראל, הוא בן זוגו, או כי לבני הזוג ילדים משותפים, לא תהווה כשלעצמה טעם הומניטרי מיוחד;

(2) היה מבקש הרישיון תושב סוריה, ובן זוגו הוא בן העדה הדרוזית השוהה כדין בישראל ומתגורר בשטח רמת הגולן שהוחל עליו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל, לפי חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981, רשאי שר הפנים לראות בכך טעם הומניטרי מיוחד.

(ו) שר הפנים יכול לקבוע בצו, באישור הממשלה, מכסה שנתית מרבית של רישיונות או היתרים שיינתנו או שיאושרו לפי סעיף זה.

(ז) בסעיף זה, "בן משפחה" – בן זוג, הורה או ילד.

6. על אף הוראות סעיף 2, רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה בישראל למטרה כמפורט להלן:

(1) טיפול רפואי;

(2) עבודה בישראל;

(3) למטרה זמנית, ובלבד שהיתר לשהייה למטרה כאמור יינתן לתקופה מצטברת שלא תעלה על שישה חודשים.

7. על הוראות סעיף 2, רשאי שר הפנים להעניק אזרחות או לתת רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, ורשאי מפקד האזור לתת לתושב אזור היתר לשהייה בישראל, אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה וכי הוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הביטחון, הכלכלה או ענין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות, מתן הרישיון לישיבה בישראל או מתן ההיתר לשהייה בישראל, לפי הענין, הם מענינה המיוחדת של המדינה; בפסקה זו, "בן משפחה" – בן זוג, הורה, ילד.

8. לא יינתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור, לפי סעיפים 3, 4(2), 5, 6(2) ו-3(3), ו-10(2), ולא יינתן רישיון לישיבה בישראל לכל מבקש אחר שאינו תושב אזור, אם קבע שר הפנים או מפקד האזור, לפי הענין, בהתאם לחוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים, כי תושב האזור או המבקש האחר או בן משפחתם עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל; בסעיף זה, "בן משפחה" – בן זוג, הורה, ילד, אח ואחות ובני זוגם. לענין זה, רשאי שר הפנים לקבוע כי תושב האזור או המבקש האחר עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל, בין השאר על סמך חוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים ולפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו של תושב האזור או המבקש האחר מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה.

9. הממשלה רשאית, בצו, לשנות את התוספת.

10. על אף הוראות חוק זה-

(1) רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי הענין, להאריך את תוקפו של רישיון לישיבה בישראל או של היתר לשהייה בישראל, שהיו בידי תושב אזור ערב תחילתו של חוק זה, בהתחשב, בין השאר, בקיומה של מניעה ביטחונית כאמור בסעיף 8;

(2) רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה זמנית בישראל לתושב אזור שהגיש בקשה להתאזרחות לפי חוק האזרחות או בקשה לרישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, לפני יום א' בסיון התשס"ב (12 במאי 2002) ואשר ביום תחילתו של חוק זה טרם ניתנה החלטה בענינו, ובלבד שלא תוענק לתושב כאמור, לפי הוראות פסקה זו, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא יינתן לו רישיון לישיבת ארעי או לישיבת קבע, לפי חוק הכניסה לישראל.

תוקף 11. חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום ח' בתשרי התשפ"ג (3 באוקטובר 2022) ואולם רשאית הממשלה, באישור הכנסת, להאריך בצו את תוקפו, לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת.

תוספת

(סעיפים 2, 5, 7, 9)

איראן, לבנון, סוריה, עיראק

דברי הסבר

כללי ביום 6 באוגוסט 2003 נכנס חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 לתוקפו (להלן: "חוק האזרחות והכניסה"). חוק האזרחות והכניסה נחקק בהתאם להחלטת הממשלה מסי 1813 מיום 12 מאי 2002 בדבר הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ וזרים ממוצא פלסטיני.

הרקע להחלטת הממשלה ולאחר מכן לחקיקת חוק האזרחות והכניסה הנדון היה בחינת המציאות הביטחונית מאז פרוץ העימות המזוין בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 2000, אשר הראתה מעורבות גוברת והולכת של פלסטינים תושבי האזור אשר ניצלו את מעמדם בישראל, שנתקבל בעקבות הליכי איחוד משפחות עם ישראלים, לשם מעורבות בפעילות טרור ובכלל זה סיוע לביצוע פיגועי התאבדות.

תעודות הזהות הישראליות אשר ניתנו לתושבי האזור אפשרו להם תנועה חופשית בין שטחי הרשות לישראל, והפכו אותם לאוכלוסייה מועדפת על ארגוני הטרור לביצוע פעילות עוינת בכלל, ובשטח ישראל בפרט. תוקפו של חוק האזרחות והכניסה נקבע לשנה אחת, ועם סיומה הוארך תוקפו עוד מספר פעמים.

ביום 1 באוגוסט 2005 תוקן חוק האזרחות והכניסה לראשונה ובמסגרתו הורחבו התריגים המאפשרים מתן היתרי שהייה בישראל לאוכלוסיות בעלות סיכון ביטחוני מופחת, כהגדרתן בסעיפים 3 ו-3א לחוק המתוקן.

ביום 28 במרץ 2007 לאחר מתן פסק הדין בבג"צ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ. שר הפנים והעתירות הקשורות, תוקן חוק האזרחות והכניסה פעם נוספת ובמסגרתו הוקמה ועדה מקצועית מייעצת לשר הפנים לטיפול במקרים הומניטריים מיוחדים, והוספה תוספת לחוק האזרחות והכניסה ובה רשימת המדינות שעליהן יחולו מגבלות חוק זה.

בנוסף, נקבע בסעיף 3ד לחוק האזרחות והכניסה כי שר הפנים רשאי, בהמלצת גורמי הביטחון, לקבוע כי במדינה, או באזור מסויים, מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה, וזאת במסגרת הפעלת שיקול הדעת בהיבט הביטחוני בנוגע לבקשות המוגשות על פי חוק זה.

ביום 11 ביולי 2008 הוארך תוקפו של החוק בצו עד ליום 31 ביולי 2009. במקביל, ובין היתר לאחר כינון ממשלת התמאס ברצועת עזה, קבעה הממשלה ביום 15 ביוני 2008 בהתאם לסעיף 3ד לחוק האזרחות והכניסה, ועל בסיס תווט דעת גורמי הביטחון המוסמכים, כי רצועת עזה הינה אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה, והנחתה את שר הפנים שלא לאשר מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 3 ו-3א(2) לחוק האזרחות והכניסה למי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה, וכן למי שמתגורר ברצועת עזה אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה. בהתאם לכך הורה שר הפנים כאמור. לאחר מועד זה הוארך תוקפו של חוק האזרחות והכניסה עוד מספר פעמים.

ביום 11 בינואר 2012 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בהרכב מורחב של אחד עשר שופטים (בג"צ 466/07 ח"כ זהבה גלאון ואח' נ. מ"מ ואח') אשר דחה מספר עתירות לביטול חוק האזרחות והכניסה, בקבעו כי חוק זה הינו חוקתי, וזאת בהמשך לפסק דין קודם בהרכב מורחב מיום 14 במאי 2006 (בג"צ 7052/03) אשר דחה עתירות קודמות בעניין זה כנגד חוק האזרחות והכניסה בנוסחו הקודם.

בהמשך לכך, הוארך תוקף חוק האזרחות והכניסה עוד מספר פעמים, ושר הפנים הורה, בהתאם לסעיף 3ד' לחוק האזרחות והכניסה, על יסוד חוות דעת שירות בטחון כללי ועל דעת הממשלה, על אי מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 3 ו - 3א(2) לחוק זה למי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה, וכן למי שמתגורר ברצועת עזה אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה.

עוד יצוין כי בתחילת שנת 2014 נחתמו על ידי שרת הבריאות ושר האוצר תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003), התשע"ד – 2014, אשר קובעות כי תושב אזור, שהינו בן זוג של תושב ישראל או ילדו הקטין, המחזיק בהיתר לשהייה בישראל ולאור הוראות חוק האזרחות והכניסה לא ניתן לו רישיון לישיבה בישראל (אשר לפי הוראות סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי יש בו כדי להקנות זכויות, בין היתר על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי), יהיה זכאי לאחר תקופה הקבועה בתקנות לביטוח בריאות כמוסדר בתקנות בכפוף לתשלום דמי ביטוח מיוחדים. מאוחר יותר ניתנה המלצה לתקן את התקנות כך שיחולו גם על מקבלי היתרים מטעמים הומניטאריים מיוחדים, לפי סעיף 1א3 לחוק האזרחות והכניסה. התקנות נכנסו לתוקף ביום 1 באוגוסט 2016, כתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003), התשע"ו – 2016. עתירות שהוגשו לבית המשפט העליון בטרם נכנסו התקנות לתוקף נמחקו על ידי בית המשפט ביום 4 בנובמבר 2015 וזאת על מנת "ליתן לתקנות סיכוי". לאחר כניסת התקנות לתוקף הוגשו מספר עתירות חדשות בנוגע ליישום התקנות. במסגרת ניהול העתירות הוחלט בחודש דצמבר 2017 על הקמת צוות בינמשרדי אשר יבחן את התקנות בעקבות הניסיון שהצטבר מיישומן. הצוות התכנס מספר פעמים מאז הקמתו, והגיש את המלצותיו לפני כשנתיים. בימים אלה נדרשים השרים לתיקן התקנות בעקבות המלצות הצוות.

בנוסף, עתירות שהוגשו לבית משפט עליון בשבתו כבג"ץ, (בג"ץ 5124/17, 3475/18) שעניינן החרגת מבוגרים מעל גיל 50/55 מחוק האזרחות והכניסה או לחילופין שדרוג מעמד ומתן רישיון לישיבת ארצי מסוג א/5; הרחבת החלטת השר אשר קבעה שדרוג מעמד לא/5 לכל מי ששוהה בישראל תקופה ארוכה (ולא רק למי שהגיש בקשתו לפני סוף שנת 2003) נמחקו ביום 21 ביולי 2021 לאור פקיעת תוקף חוק האזרחות והכניסה והשינוי הסטטוטורי (תוך שמירת טענות העותרים).

בהתאם לחוות דעת עדכנית של שירות הביטחון הכללי, אוכלוסיית מבקשי איחוד משפחות מקרב תושבי יהודה, שומרון ועזה, וכן נתינים זרים ממדינות אויב, או מאזורים שכניסת נתיניהם לישראל טומנת בחובה פוטנציאל סיכון, או מאזורים המצויים בעימות מתמשך עם מדינת ישראל, מהווים עדיין אוכלוסיית סיכון מוגבר ומוכח לעומת מבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים בעולם. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותם מאתר נוח ונגיש לגיוס עבור ארגוני הטרור, והן נוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהם כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו נובע מהזיקה הערכית והזהותית של אוכלוסייה זו עם הזירה הפלסטינית, רגישותה המוגברת לשינויים ואירועים המתרחשים בזירה זו, ונגישותה ליצירת מגע על רקע קשרים משפחתיים, לצד היתרון הגלום בהחזקת תיעוד ישראלי והאפשרות לחופש תנועה בתוך מדינת ישראל.

בנוגע לרצועת עזה, ביום 19 בספטמבר 2007 קבע הקבינט המדיני – בטחוני כי: " ארגון החמאס, הוא ארגון טרור שהשתלט על רצועת עזה והפך אותה לשטח עויין. ארגון זה נוקט בפעילות עוינת נגד מדינת ישראל ואזרחיה ומהווה את הכתובת האחראית לפעילות זו. לאור זאת הוחלט לאמץ את ההמלצות שהציגה מערכת הביטחון ובכלל זה המשך הפעילות הצבאית והסיכולית כנגד ארגוני הטרור. בנוסף, יוטלו הגבלות נוספות על שלטון החמאס... ותוטל מגבלה על תנועת אנשים מן הרצועה ואליה..."

עמדת גורמי הביטחון, כפי שניתנה עובר לקבלת החלטת הממשלה (מס' 3598) מיום 15 ביוני 2008, וכן עובר להחלטת הממשלה מיום 19 ביולי 2009, היא שמאז יציאת צה"ל מרצועת עזה ולנוכח שליטת החמאס המלאה והאפקטיבית ברצועה כולה לרבות על ארגוני הטרור הנוספים הפועלים בה - האיום מפני כניסת

תושבי רצועת עזה לישראל התגבר משמעותית. לנוכח האמור, הנחתה הממשלה את שר הפנים ומי שהסמיך לכך להימנע מאישור בקשות לכניסה וישיבה בישראל של תושבי רצועת עזה המוגשות לפי סעיפים 3 ו-3א(2) לחוק האזרחות והכניסה, ובהתאם לכך הורה שר הפנים כאמור.

עמדתם העדכנית של גורמי הביטחון בנוגע לרצועת עזה הינה כי לנוכח המשך פעילות הטרור המתבצעת מרצועת עזה לעבר מדינת ישראל, כפי שמוצאת את ביטויה באירועים הביטחוניים המתרחשים באופן תדיר מול רצועת עזה (ירי תלול מסלול לעבר ישראל, פעילות צבאית העלולה לדרדר את הזירה לסבבי לחימה נוספים ומאמץ מתמשך למימוש פיגועים בישראל) הרי שרצועת עזה עודנה אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה.

לפיכך, לאור כל האמור לעיל, ולצד שיקולי הביטחון הלאומי, התקיימו טעמים ביטחוניים שהצדיקו, לשלעצמם, את הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה וכן את הנחית שר הפנים בהתאם לאמור בסעיף 3 לחוק זה.

בהתאם לכך, החליטה הממשלה הקודמת ביום 8 ביוני 2021 על הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה בשנה וכן החליטה להמשיך ולהנחות את שר הפנים בכל הנוגע לרצועת עזה. לאחר מכן, נוכח דיונים שקיימה, החליטה הממשלה הנוכחית ביום 5 ביולי 2021 על הארכת תוקף החוק בשישה חודשים וכן המשך המגבלות בנוגע לרצועת עזה.

ביום 6 ביולי 2021 התכנסה מליאת הכנסת לדון בארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה. בתום דיון ארוך הצביעו 59 חברי כנסת בעד הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה, ואולם מספר זהה של חברי כנסת הצביעו נגד הארכת תוקפו. בהינתן תוצאות הצבעה זו, פג תוקפו של חוק האזרחות והכניסה. לאור חוות הדעת העדכנית של שירות הביטחון הכללי אשר ניתנה לאתרוניה ובהמשך לחוות הדעת בנושא עובר להחלטות הממשלה הקודמות, מוצע לחוקק חוק זה כהוראת שעה לשנה אשר תבחן מידי שנה בהתאם למצב הביטחוני כפי שיהיה באותה העת.

לסעיף 2 המוצע הליך הענקת האזרחות לפי חוק האזרחות, התשי"ב – 1952 (להלן: "חוק האזרחות") או מתן רשיון לישיבת קבע בישראל לפי חוק הכניסה לישראל התשי"ב – 1952 (להלן: "חוק הכניסה"), לתושב זר, במסגרת איחוד משפחות, הוא הליך מדורג המעוגן בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה וזאת כדי לאפשר הליכי בקרה ופיקוח על הקניית מעמד בישראל לתושב זר.

המצב, כפי ששרר עובר לחקיקת החוק בשנת 2003 היה - בתחילת ההליך ניתן לתושב האזור היתר לשהייה בישראל על ידי מפקד האזור ובהמשך ניתן על ידי שר הפנים רישיון לישיבת ארעי לפי חוק הכניסה לתקופות קצובות של שנה כל אחת, כאשר בכל אחד משלבי ההליך נעשית בחינה מחדש של המשך קיומו של התא המשפחתי המאוחד והעדר מגיעה פלילית או בטחונית למתן מעמד בישראל לתושב האזור.

ביום 6 באוגוסט 2003 נכנס חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג- 2003 לתוקפו (להלן: "חוק האזרחות והכניסה"). חוק האזרחות והכניסה נחקק בהמשך להחלטת הממשלה מסי' 1813 מיום 12 מאי 2002 בדבר הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ וזרים ממוצא פלסטיני.

הרקע להחלטת הממשלה ולאחר מכן לחקיקת חוק האזרחות והכניסה הנדון היה בחינת המציאות הביטחונית מאז פרוץ העימות המזוין בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 2000, אשר הראתה מעורבות גוברת והולכת של פלסטינים תושבי האזור אשר ניצלו את מעמדם בישראל, שנתקבל בעקבות הליכי איחוד משפחות עם ישראלים, לשם מעורבות בפעילות טרור ובכלל זה סיוע לביצוע פיגועי התאבדות.

תעודות הזהות הישראליות אשר ניתנו לתושבי האזור אפשרו להם תנועה חופשית בין שטחי הרשות לישראל, והפכו אותם לאוכלוסייה מועדפת על ארגוני הטרור לביצוע פעילות עוינת בכלל, ובשטח ישראל בפרט. תוקפו של חוק האזרחות והכניסה נקבע לשנה אחת, ועם סיומה הוארך תוקפו מידי שנה (במהלך השנים נעשו תיקונים בחוק כמפורט בדברי ההסבר הכלליים).

מצב זה עדיין עומד בעינו, ובהתאם לחוות דעת עדכנית של שירות הביטחון הכללי, אוכלוסיית מבקשי איחוד משפחות מקרב תושבי יהודה, שומרון ועזה, וכן נתינים זרים ממדינות אויב, או מאזורים שכניסת נתיניהם לישראל טומנת בחובה פוטנציאל סיכון, או מאזורים המצויים בעימות מתמשך עם מדינת ישראל, ממשיכים להוות אוכלוסיית סיכון מוגבר ומוכח לעומת מבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים בעולם. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותם מאתר נוח ונגיש לגיוס עבור ארגוני הטרור, והן נוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהם כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו נובע מהזיקה הערכית והזהותית של אוכלוסייה זו עם הזירה הפלסטינית, רגישותה המוגברת לשינויים ואירועים המתרחשים בזירה זו, ונגישותה ליצירת מגע על רקע קשרים משפחתיים, לצד היתרון הגלום בהחזקת תיעוד ישראלי והאפשרות לחופש תנועה בתוך מדינת ישראל.

ביום 6 ביולי 2021 פג תוקפו של חוק האזרחות והכניסה. לפיכך ובהתאם לעמדתו העדכנית של שירות הביטחון הכללי מוצע להגביל את האפשרות להעניק לתושבי האזור אזרחות לפי חוק האזרחות, לרבות בדרך של איחוד משפחות ואת האפשרות לתת לתושבים כאמור רשיונות לשיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל או היתרי שהייה בישראל לפי תחיקת הבטחון באזור.

לסעיף 3 המוצע מוצע לסייג את ההגבלה שבסעיף 2 המוצע ולאפשר מתן רישיונות או היתרים לשיבה או לשהייה בישראל לתקופה קצובה, לאוכלוסיות אשר על פי הערכתם העדכנית של גורמי הביטחון הן בעלות פוטנציאל לסיכון בטחוני מופחת. מוצע לקבוע כי יטופלו בקשות של תושבי אזור מעל גיל 35 ושל תושבות אזור מעל גיל 25, המבקשים להתאחד עם בני זוגם בישראל השוהים כדין בישראל.

לסעיף 4 המוצע בהתאם להערכת גורמי הביטחון מוצע לסייג את ההגבלה שבסעיף 2 ולאפשר מתן רשיון לשיבה בישראל לקטין תושב אזור שגילו עד 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורה השוהה כדין בישראל וכן להסמיק את מפקד האזור לתת היתר לשהייה בישראל, לקטין תושב אזור שגילו מעל 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורה המשמורן השוהה כדין בישראל.

לסעיף 5 המוצע מוצע לקבוע סייג נוסף להגבלה האמורה בסעיף 2 שייתן מענה במקרים הומניטאריים מיוחדים בנוגע לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינת סיכון המנויה בתוספת, אשר בן משפחתו (בן זוג, הורה, ילד) שוהה בישראל כדין. וזאת בכפוף להמלצתה של ועדה מקצועית שימנה שר הפנים לענין זה (סעיף 5(א) המוצע) הסייג יאפשר לשר הפנים, בהמלצת הוועדה המקצועית, לאשר מתן היתר לשהייה בישראל לתושבי אזור שהם בני משפחה של מי ששוהה כדין בישראל, אשר אינם עומדים בתנאים לתחולת הסייגים שבסעיפים 3 ו-4 לחוק זה ואשר מתקיימות לגביהם נסיבות הומניטריות מיוחדות. בנוסף יאפשר הסייג לשר הפנים לתת רשיון לשיבת ארעי בישראל, במקרים הומניטאריים חריגים לתושב אזור או לתושב או לאזרח של מדינה המנויה בתוספת, אם יש בידיו היתר שהייה בלבד ואף בהעדר כל היתר קודם. עוד מוצע להבהיר כי קשר זוגי וקיומם של ילדים משותפים לא יהוו כשלעצמם משום טעם הומניטארי מיוחד. עם זאת, ישנה התייחסות מיוחדת לאוכלוסיה הדרוזית ברמת הגולן כמוצע בסעיף 5(ה) המוצע).

מוצע כי הוועדה תהיה מורכבת מיושב ראש וארבעה נציגים לצורך קבלת המלצה מקצועית בבקשות שיבחנו על ידה- יושב ראש שכשיר להתמנות לשופט בית משפט מחוזי וימונה על ידי שר הפנים; נציג שימונה על ידי שר הביטחון; נציג שימנה ראש שירות הביטחון הכללי מבין עובדי השירות; נציג שימנה שר הפנים מבין עובדי משרדו; נציג ציבור שימנו שר המשפטים ושר הפנים. מוצע כי שר הפנים יהיה רשאי להחליט על הקמת כמת ועדות לענין סעיף 5 שהרכבן יהיה כמפורט וכי החלטה מנומקת תתקבל על ידי שר הפנים בכתב בתוך שישה חודשים (כמוצע בסעיף 5(ב) (ג) ו(ד)).

כמו כן מוצע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע בצו, באישור הממשלה, מכסה שנתית מרבית באשר

למספר הרישיונות או ההיתרים שיינתנו בהתאם לסייג המוצע (סעיף 1א3(ו) המוצע).

לסעיף 6 המוצע כסייג נוסף למפורט בסעיף 2 לחוק זה מוצע לאפשר למפקד האזור לתת היתרי שהייה בישראל לתקופה קצובה למטרת טיפול רפואי, עבודה או למטרה זמנית ובלבד שהיתר שהייה יינתן לתקופה מצטברת שלא תעלה על שישה חודשים.

לסעיף 7 המוצע מוצע לאפשר לשר הפנים להעניק אזרחות או לתת רישיון לישיבה בישראל לתושב האזור, או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, ולמפקד האזור לתת לתושב אזור היתר לשהייה בישראל- אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהים עם מדינת ישראל ויעדיה ופעלו פעולה של ממש לקידום הבטחון, הכלכלה או עניין חשוב אחר של המדינה או כאשר הדבר הוא מעניינה המיוחד של המדינה. שיקולים דומים קיימים בהקשרים דומים, בסעיפים 6(ה) ו-9(א)(4) לחוק האזרחות.

לסעיף 8 המוצע נוכח הסייגים המוצעים בחוק זה ולשם מניעת סיכון בטחוני כתוצאה מכך, מוצע לקבוע את העקרון אשר הוכר בפסיקת בתי המשפט ולפיו סיכון בטחוני הנובע מקורבי משפחה בדרגה ראשונה של מבקש איחוד המשפחות בישראל או של מבקש היתר שהייה אחר, יכול שימנע מתן היתר לאותו תושב. זאת נוכח הערכתם המקצועית של גורמי הבטחון ולפיה הקשר של תושב האזור עם קרוב משפחה כאמור שממנו נובע סיכון בטחוני, עלול להיות מנוצל לרעה, כפי שהוכח לא פעם בעבר. מוצע כי עקרון זה יחול גם ביחס לכל מבקש אחר של רישיון ישיבה בישראל, שאינו תושב אזור, וכן לאפשר לשר הפנים לקבוע כי מבקש היתר שהייה או הרשיון לישיבה בישראל עלול להוות סיכון בטחוני, בין השאר, על יסוד חוות דעת של גורמי בטחון המוסמכים ולפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את בטחון מדינת ישראל או אזרחיה. קביעה זו תהיה לתקופה שיקבע השר בהתאם למצב הבטחוני ולשיקולי הבטחון העומדים בבסיס חוק זה. עוד מוצע שהגדרת בן משפחה תכלול- בן זוג, הורה, ילד, אח ואחות וכן בן זוג של כל אחד מהם.

לסעיף 9 המוצע מוצע כי התוספת לחוק זה, לענין סעיפים 2, 5, 7 ו-9 תכיל פרוט של מדינות אויב-איראן לבנון סוריה ועיראק והממשלה רשאית לשנות את התוספת בצו.

לסעיף 10 המוצע מוצע לקבוע הוראת מעבר המאפשרת הארכת היתרים ורישיונות לישיבה בישראל שהיו בידי תושב אזור ערב כניסתו לתוקף של החוק המוצע. יצוין כי הוראה זו מאפשרת הארכת תוקף של אותו רישיון או היתר שהייה שהיה בידי תושב האזור לפני תחילת החוק המוצע אך אינה מאפשרת לתת לתושב כאמור רישיון או היתר מסוג אחר מזה שהיה בידי. עוד מוצע לאפשר המשך הטיפול בבקשות שהוגשו לפני מועד החלטת הממשלה משנת 2002 אך לסייג ולקבוע כי ניתן לתת כמענה לבקשות אלה רק היתרים לשהייה זמנית בישראל.

לסעיף 11 המוצע הוראות החוק המוצע נקבעו כהוראת שעה לשנה אחת. יחד עם זאת מוצע לאפשר לממשלה, לאחר שתבחן במהלך תקופת תוקפו של החוק המוצע את ההוראות המוצעות ותוצאות הפעלתן, להאריך את תוקפן, מעת לעת, בכל פעם בשנה נוספת, בהתאם למצב הבטחוני כפי שיהיה באותה העת.

מוגש על ידי שרת הפנים

כ"ח בכסלו התשפ"ב
02 בדצמבר 2021