

14 בפברואר 2022

לכבוד
ח"כ רם בן ברק
יו"ר ועדת החוץ והביטחון
שלום רב,

הנדון: הצ"ח האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 - נייר עמדה

לקראת הדיון הצפוי בוועדת החוץ והביטחון בהצעת החוק שבנדון, הידוע כ"חוק איחוד משפחות" או כ"חוק האזרחות", להלן עמדת הארגונים הח"מ.

יובהר מיד שאנו מתנגדים לחקיקה מחדש של החוק, שכן מדובר בחוק מפלה וגזעני, השולל זכויות באופן גורף על בסיס לאום, ופוגע בזכות החוקתית לשוויון, בזכות החוקתית לחיי משפחה, בטובתם של ילדים ובזכויות סוציאליות ואחרות הנובעות ממעמד של תושבות או אזרחות.

רקע – חקיקת חוק האזרחות

1. בשנת 2002 החליטה הממשלה להקפיא את כל הליכי ההתאזרחות של בני זוג ממוצא פלסטיני. בהמשך לכך, ביולי 2003, חוקק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, המעגן בחקיקה את החלטת הממשלה על ההקפאה.
2. החוק הטיל מגבלות גורפות על אפשרות של משפחות של אזרחי ותושבי ישראל הנשואים לפלסטינים מהשטחים להתאחד ולחיות עם בני זוגם וילדיהם בישראל. על פי החוק, וכפי תיקונו משנת 2005, ככלל, רק גברים מעל גיל 35 ונשים מעל גיל 25 יכולים לחיות עם בני זוגם בישראל וגם זאת, רק באמצעות היתרים צבאיים מתחדשים וללא מעמד של תושבות ולו ארעית, המקנה זכויות סוציאליות. בנוסף, ילדים של תושבי קבע מעל גיל 14, המוגדרים כתושבי שטחים, מנועים אף הם מקבלת מעמד, וניתנים להם היתרי שהייה צבאיים בלבד.
3. מאז 2003 מאריכה הכנסת בכל שנה את החוק שוב ושוב (בהליך בעייתי לכשעצמו כמתואר בהמשך). עד שביום 6.7.2021 לא נמצא לכך רוב במליאה, ותוקף החוק לא הוארך. מכאן הצעת חוק זו לחקיקה מחדש של החוק.

העתירות נגד החוק

4. כנגד החוק הוגשו עתירות לבג"ץ בטענה כי הוא מפלה את אזרחי ישראל הנשואים לפלסטינים ובכך פוגע בזכות לשוויון, וכי הוא פוגע בזכות לחיי משפחה, שהינן זכויות יסוד. במאי 2006 דחה בג"ץ את העתירות (בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים** (14.5.06)), ברוב של שישה שופטים מול חמישה, בקובעו שהחוק משרת תכלית ביטחונית זמנית. עם זאת קבעו רוב שופטי ההרכב, כי החוק אינו חוקתי משום שהוא פוגע קשות בזכויותיהם החוקתיות של אזרחי ישראל ותושביה לחיי משפחה ולשוויון. אלא שמאז, על אף הביקורת שמתח בג"ץ על החוק, ועל אף טענות

המדינה כי מדובר בהוראה זמנית בלבד, הוארך תוקף החוק שוב ושוב, ותחולתו אף הורחבה, כך שמנע את הסדרת מעמדם של בני משפחה של אזרחים ותושבים ישראלים שמוצאם לא רק בשטחים אלא משורת מדינות, וקבע שתושבי רצועת עזה לא יוכלו לרכוש עוד מעמד בישראל, אף לא במסגרת החריגים שבחוק.

5. בשנת 2007 הוגשו עתירות נוספות לביטול החוק. במסגרת העתירות התחדש הליך החקיקה והוסף המנגנון ההומניטארי, המחייב קיומו של בן משפחה מזמין ומגביל את שיקול הדעת של השר לכל היותר למתן מעמד ארעי. ב-11.1.2012 דחה בג"ץ את העתירות החדשות ברוב של שישה מול חמישה (בג"ץ 466/07 גלאון נ' שר הפנים (11.1.12)). בית המשפט קיבל שוב את הצורך הביטחוני המוגבל בזמן, אך הדגיש את הצורך בהיות האישור עיתי, והעיר רבות לגבי הצורך במתן הקלות, במיוחד בחלוף הזמן.

השלכות חוק האזרחות על אזרחי המדינה ותושביה הפלסטינים ובני משפחותיהם

6. המשמעות של החוק היא הקפאה גורפת של הטיפול בכל הבקשות, חדשות כישנות, להתאזרחות או לקבלת תושבות קבע של בני זוג ממוצא פלסטיני. ההערכה היא שמדובר בכ-14000 מקרים בסה"כ מאז נחקק החוק.

7. החקיקה פגעה פגיעה מרחיקת לכת וחסרת הבחנה בזכות לחיי משפחה של עשרות אלפי אזרחים ותושבים ישראלים. מטבע הדברים, הפגיעה העיקרית של החוק היא במיעוט הערבי בישראל, המקיים קשרי משפחה ונישואין עם הציבור הפלסטיני שבשטחים, ובפרט בתושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית, המקיימים קשרי משפחה הדוקים עם אחיהם בגדה המערבית. החוק התערב בזכות הבסיסית ביותר – לחיות עם בני המשפחה, פצע במרקם חייהן של אלפי משפחות וגזר עליהן אומללות ומצוקה. עם שלילת האפשרות לקבל תושבות או אזרחות נשללו גם הזכויות הסוציאליות – ביטוח בריאות ממלכתי וגמלאות הביטוח הלאומי – וכמותן גם הזכות לשירותי רווחה, לסיוע בדירה, לסיוע משפטי, לרישיון נהיגה ועוד.

8. על אלפים רבים נגזר פירוד כפוי. אחרים נאלצים לחיות כאן בהיתר שיש לחדשו לעתים תכופות, ואשר אינו מתיר להם לקבל תנאים סוציאליים, או לנהוג, ומקשה על פרנסה וקיום בכבוד. אזרחים ותושבים ישראלים שבעקבות החוק נאלצו לעבור לחיות בשטחים עם בני זוגם, איבדו את הזכויות הסוציאליות המגיעות להם מהיותם תושבי ישראל, כאילו בחרו לעזוב את המדינה מרצונם החופשי. הורים וילדים הלוקחים חלק בהליך, חלקם למעלה מ-20 שנה, נאלצים לחיות בהליכי מבחן אינסופיים, תחת חרדה, חוסר יציבות וחוסר וודאות באשר לעתידם המשותף, בבינם ובארצם ותחת תלות צמודה, וממושכת, ברשות האוכלוסין וההגירה, אשר מערערת את חייהם נפשית וכלכלית.

העדר הצדקה ביטחונית לחוק ושיקולים דמוגרפיים

9. במשך שמונה עשרה שנים החוק הוארך שוב ושוב בתואנות של הגנה על בטחון המדינה, אף על פי שכולם מודים בהצהרות פומביות שתכליתו היא דמוגרפית. במשך שנים, במסגרת העתירות שהתנהלו בבימ"ש העליון, ולאחר מכן במסגרת הדיונים להארכת הוראת השעה בכנסת, נטען ע"י נציגי הממשלה כי תכלית החוק בטחונית, וכי מדובר בחוק זמני בלבד שמבקש ליתן מענה למצב ביטחוני מסוים. נטען, שאם בני המשפחה יקבלו מעמד הם יקבלו גם תועדות זהות ישראליות ויוכלו לנוע בחופשיות בין ישראל לבין השטחים. כך הפך החוק את כל הפלסטינים,

באשר הם, לסכנה ביטחונית, ללא בדיקה אינדיבידואלית. אלא שרבות פלסטינים נמצאים בישראל בהיתרים, יכולים לצאת ולחזור, ובהם אלפים רבים של פועלים שנכנסים ויוצאים מדי יום.

10. במקביל הלכו והתרבו עם הזמן הקולות מקרב בכירים בממשלה ובכנסת, שאומרים בריש גלי שמדובר בחוק שמטרתו דמוגרפית. כדוגמאות בלבד ניתן לציין את המקרים הבאים מהעת האחרונה: ביום 9.2.22 אמרה שרת הפנים, איילת שקד, בראיון לידיעות אחרונות, כי לחוק שיקולים דמוגרפיים: "לא צריך לכבס פה מילים, לחוק יש גם סיבות דמוגרפיות". עוד הוסיפה: "החוק מבקש להוריד מוטיבציית הגירה לישראל. קודם כל מטעמי ביטחון, ואחר כך מטעמים דמוגרפיים.", ועוד: "החוק נועד למנוע זכות שיבה וזחלת". כך אמר גם ראש הממשלה החלפי ושר החוץ, יאיר לפיד, ביולי 2021: "לא צריך להסתתר ממהות של חוק האזרחות. הוא אחד הכלים שנועדו להבטיח רוב יהודי במדינת ישראל".

11. אף על פי שבמסגרת הדיונים המשפטיים בנושא חוקתיות החוק נמסר כי היקף נחיצות החוק יבחן מדי שנה, בפועל בחלק ניכר מהשנים לא התקיימו כלל דיונים בוועדות הכנסת בנוגע לצורך בהארכת החוק, ובכלל זה בהיקפו הנרחב והפוגעני לאורך השנים. בדיון שהתקיים בשנת 2017 עלה כי כלל לא נבחן הצורך במגבלות על הליכי איחוד משפחות בגילאי 25 לנשים ו-35 לגברים. צוין גם כי גברים מעל גיל 55 שנה ונשים מעל גיל 50 מורשים להיכנס לישראל באופן חופשי ללא היתר יומי, וכי אין ביחס לגילאים אלה נתונים ביטחוניים. אף על פי כן גברים ונשים מבוגרים אינם מוחרגים מהחוק מסיבה לא ברורה.

12. בישיבת הוועדה ביולי 2021 נמסרה טבלה מטעם השב"כ, ובה פילוח של מעורבות ביטחונית על פי גילאים. עם זאת, מסיבה בלתי מוסברת טבלה זו אף היא אינה מתייחסת לפילוח של הגילאים הרלוונטיים על פי החוק – 35 לגברים ו-25 לנשים, אלא מתייחסת לילדים מגילאים 13-17 (ולא 14-18), בהם יש תושב קבע אחד, ולמבוגרים בגילאים 18-55, מבלי שניתן לראות מה התפלגות הסיכון בגילאי 25 לנשים ו-35 לגברים. הוצגו נתונים הנוגעים לצאצאים של אזרחים, אשר החוק ממילא אינו חל בעניינם, שכן החוק אינו נוגע לרכישת מעמד מכוח לידה לאזרחים. הוצגו נתונים על 24 בני זוג של אזרחים ושלושה בני זוג של תושבים שהיו מעורבים בעניינים ביטחוניים לאורך השנים שבין 2015-2021, ואולם הפילוח לא כלל את גילם וטיב הסיכון הנשקף מהם. גם פילוח טיב העבירות נמסר בכלליות בהתייחס לנתונים כולם.

13. מהאמור עולה בבירור, כי אין תשתית עובדתית לתועלת הבטחונית הנטענת, שכביכול צומחת מהחוק, שביכולתה להצדיק איסור גורף. מן המקרים הספורים שהוצגו ע על אודות מעורבות בני משפחה בהליך איחוד משפחות בסוגיות ביטחוניות עולה, כי ככלל לא נראה לגורמי הביטחון שישנה חשיבות לבחון את הסיכון ביחס לגילאים שלגביהם נקבעו בחוק הגבלות חמורות וגורפות, ולא נמצא צורך להבהיר מה הסיכון הנשקף לפני גיל 25 מנשים וטרם גיל 35 מגברים. אין בנתונים שנמסרו כל מידע אשר יכול לבסס סכנה גורפת על מנת להצדיק פגיעה חוקתית חמורה כל כך מן החוק.

הפתרון הראוי לבעיות ביטחון

14. כדי לטפל לבעיות הביטחון הנטענות, אין שום הצדקה למנוע כניסה גורפת של פלסטינים באשר הם. תחת חקיקת החוק מחדש ויצירת איסור גורף על בסיס הבחנה אתנית לאומית, יש לקדם בדיקה פרטנית של המבקשים איחוד משפחות ומעמד בישראל. במקום מניעה כללית על בסיס

לאום, יש לקיים בחינה של חיי משפחה והיעדר מניעה ביטחונית או פלילית אינדיבידואלית. על רשות האוכלוסין וההגירה לפתוח מיד את כל התיקים של מי שכבר נבדקו לא אחת לאורך השנים, אבל מוקפאים בהליכים לא נגמרים שהחוק אסר לסיים, ולהקנות מיד מעמד קבוע למשפחות. מאלה שלא אפשרו להם להגיש בקשות יש לקבל את בקשותיהם ולתת להן קדימות בטיפול, על מנת שיוכלו לממש את זכותם לחיי משפחה על כל הזכויות הנלוות לכך.

ככל שמקודמת החקיקה, יש להבטיח תיקון החקיקה

15. למען הסר ספק יובהר שוב, שאנו מתנגדים לחקיקת חוק איחוד משפחות בהיותו חוק מפלה וגזעני, הפוגע בשורה של זכויות יסוד, באופן גורף תוך הבחנה על בסיס לאום בלבד. למרות זאת, ומבלי לוותר על טענותינו, ככל שמקודמת החקיקה יש להכניס בה את השינויים הבאים כדי להקטין את הפגיעה הקשה הנגרמת בעטיו, כדלקמן:

16. זכויות בריאותיות וסוציאליות –

התכלית של החוק ביטחונית ולכן אין הצדקה ביטחונית לשלול ממי שמקבלים היתרים וחיים בישראל את מה שמקבלים בני זוג של אזרחים ותושבים שאינם פלסטינים – זכויות בריאותיות וסוציאליות, זכויות אזרחיות וסיוע משפטי:

א. **זכויות בריאותיות וסוציאליות** – החוק צריך לקבוע במפורש, שמי שקיבל היתר ויושב בישראל מעל חצי שנה יהיה זכאי לביטוח בריאות ממלכתי מלא, לזכויות מלאות של תושב בביטוח הלאומי, ולסיוע סוציאלי אחר. כלומר, אין להפלות את בני המשפחה הפלסטינים בזכאות לביטוח בריאות ממלכתי בשוויון מלא לזה שניתן לבני משפחה שאינם פלסטינים, בזכאות מלאה לזכויות של תושב במוסד לביטוח לאומי ובזכויות נוספות הניתנות לתושבים בהליכי הסדר מעמד, כמו, למשל בדיוור. אין הצדקה ביטחונית לקבוע בנפרד הסדרים מכבידים ויקרים, כמו זה שנקבע לביטוח בריאות בתקנות 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), שהוא הסדר נחות, יקר ומפלה.

ב. **זכויות אזרחיות** – יש לקבוע בחוק שמי שיושב בישראל מעל 3 שנים בהיתר או בתושבות ארעית הוא תושב לכל דבר לפי חוק – למשל: לצורך עבודה במקצועות שמצריכים רישוי ודורשים תושבות, כמו עריכת דין, רפואה וכו'; לצורך אימוץ וכו'.

ג. **סיוע משפטי** – יש לקבוע בחוק שמי שהוא חל עליהם זכאים לסיוע משפטי בעניינים המטופלים על ידי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים על פי מבחני הסיוע הרגילים, וכן בהחלטות הנוגעות למעמדם לפי החוק, כפי שאזרחים שהחוק אינו חל עליהם זכאים לסיוע משפטי בענייני איחוד משפחות שאינם עם פלסטינים.

ד. **היתרי נהיגה** – יש להרחיב את מתן היתרי הנהיגה לכל מי שקיבל היתר ויושב בישראל (להוציא מקרים הומניטאריים שזכאים קודם לכן).

17. שנוי הגדרות – יש שתי הגדרות בחוק שיש לשנותן -

א. **יש לבטל בהגדרת תושב האזור את הקביעה שמי שיש לו מספר זהות של הרשות הפלסטינית הוא תושב האזור** - יש מי שקיבלו מספר זהות ולא חיו בגדה, ולכן אין הצדקה שיכללו בחוק. למשל, אזרחים זרים שאחד מהוריהם תושב השטחים, רשם אותם בילדותם

במרשם הפלסטיני על מנת להקל על ביקורים בגדה המערבית, אך הם לא התגוררו מעולם בשטחים והם אינם תושבי שטחים בפועל. לאלו יש להתייחס לפי לאום מדינת אזרחותם ומושבם ולא להחיל בעניינם את החוק. המבחן לתושבות יכול שיהא אך ורק מבחן מרב הזיקות.

ב. **יש לקבוע שבני זוג אינם רק גבר ואישה, אלא בני זוג בכלל**, ובתוך כך לכלול גם גבר וגבר ואישה ואישה. כיום משרד הפנים אינו מוכן להכיר בזוגיות כזו, טוען שהחוק אינו מאפשר להסדיר את מעמד, ושולח אותם למסלול מפרך של בקשות מטעמים הומניטאריים שלא פעם נדחות בתואנה שאין עניין הומניטארי בעצם הזוגיות. אין הצדקה להפלות בין בני זוג על רקע נטייה מינית.

18. שינוי תחולת החוק לפי גיל –

א. **החרגת אנשים מבוגרים** - יש לקבוע שהחוק חל עד גיל מסוים ולא מעבר לזה. לא נשקפת ככלל סכנה ביטחונית ממבוגרים. נשים פלסטיניות מעל גיל 50 וגברים פלסטינים מעל גיל 55 אינם צריכים כיום היתר המחייב בדיקה פרטנית כדי להיכנס לישראל, ואין בדיקות לצורך כניסתם. משום כך, מעל גיל זה הם יכולים לקבל גם מעמד קבוע – תושבות קבע או אזרחות (בכפוף לבדיקה פרטנית, כמובן, כמו שמקובל לגבי כל בני זוג, גם לא פלסטינים). נוסף על כך מנתונים שנמסרו בישיבות הכנסת השונות עלה כי אין נתונים המעידים על סיכון בגילאים אלו.

ב. **הורדת גילאי הסף לקבלת מעמד כבני זוג** – החוק קובע שניתן לתת היתר לנשים מעל גיל 25 ולגברים מעל גיל 35. בדיוני ועדת הכנסת לאורך השנים נאמר במפורש על ידי השב"כ, שכלל לא בחנו את רזולוציית הגילאים בעת ההארכות השונות ולא נערך מיפוי.

ג. **ילדים של תושבי ירושלים** – יש לבטל את הקביעה שמעל גיל 14 ילד יכול לקבל רק היתר ולא תושבות או אזרחות. יש לאפשר בחוק להקנות לילדים עד גיל 18 את מעמד הוריהם, כלומר תושבות קבע ואף להתאזרח. ילד הינו קטין עד גיל 18 ויש לאפשר להורה, תושב או אזרח ישראל, להסדיר מעמדו עד לגיל זה. מעבר לכך, מנתונים שנמסרו ע"י השב"כ בישיבת הכנסת האחרונה שהתקיימה בחודש יולי 2021 עלה, כי אין נתונים המעידים על סיכון מקרב ילדי תושבי הקבע בגילאים אלו, ואין כל הצדקה לפגיעה כה קשה וגורפת.

19. אפשרות לסיים את ההליך –

יש לקבוע שאחרי עשר שנים במעמד זמני (היתר או תושבות ארעית), ללא שתהיה כל מניעה ביטחונית קונקרטיית, אפשר לרכוש מעמד קבע – תושבות קבע או אזרחות, בכפוף לבדיקה פרטנית ולהיעדר מניעה קונקרטיית. אין הצדקה במקרים מובהקים שאין בהם סיכון להותיר אנשים במעמד נחות ובהליך שלא נגמר.

20. מעמד מטעמים הומניטאריים -

א. **ביטול התלות של מגיש הבקשה בנן משפחה ששוהה בישראל** - יש מקרים הומניטאריים שבהם אין למבקש "ספונסר" ישראלי וזה לא יכול להיות תנאי שבלעדיו אדם אינו יכול להסדיר את מעמדו.

ב. **יש לתת שיקול דעת לוועדה ולשר להקנות גם תושבות קבע ואזרחות מטעמים הומניטאריים.**

חוק איחוד משפחות נקבע כהוראת שעה בשל הפגיעה הקשה בזכויות חוקתיות. משום הטענה כי מדובר בצורך ביטחוני זמני המצדיק פגיעה בזכויות, אישר בית המשפט את הפגיעה, אך קבע שיש לשוב ולבחון את הצורך בחקיקה כל שנה. בהתאם לכך, הוארכה הוראת השעה בכל שנה, מאז נחקקה בשנת 2003, מחדש, עד חודש יולי 2021.

אלא שהוראת השעה הוארכה בהליך חקיקה ייחודי ולא תקין, שאין לו אח ורע – הממשלה קבעה את ההארכה בצו, והכנסת אישרה בקריאה אחת. הוראות שעה הן דברי חקיקה רגילים לכל דבר ועניין, למעט היותן קצובות בזמן, והן מצריכות חקיקה רגילה בשלוש קריאות. כך הוארך אחד החוקים הפוגעניים בישראל באופן בלתי תקין ובלתי חוקתי – ללא הליך חקיקה אמיתי ומלא. יש להבטיח כי הסדר חקיקה זה לא יעוגן מחדש בהצ"ח החדשה.

בכבוד רב,

דניאל שנהר, עו"ד	עדי לוסטיגמן, עו"ד	דבי גילד-חיו, עו"ד
מנהל המחלקה המשפטית	רופאים לזכויות אדם	מנהלת קידום מדיניות וחקיקה
המוקד להגנת הפרט		האגודה לזכויות האזרח
		052-8282444