



18 ביולי, 2004

דחוף ביותר !

לכבוד
חברי הכנסת ה-16
באמצעות פקס

שלום רב,

הנדון: הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003

בישיבת הממשלה שהתקיימה היום, החליטה הממשלה להאריך בחצי שנה נוספת את תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: החוק). הארכת תוקף החוק טעונה אישור של הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 5 לחוק, והממשלה צפויה להעלות את ההצעה לאישור הכנסת בזמן הקרוב ביותר. לנוכח חוסר החוקתיות הקיצונית בה נגוע חוק זה, ולנוכח פגיעתו האנושה בזכויות חוקתיות, אשר אף מחמירה ככל שתחולתו מתמשכת, אנו מתכבדים לפנות אליך ולבקשך להצביע נגד ההצעה להאריך את תוקפו, והכל כפי שיפורט לדלקמן:

1. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: החוק) פגע, מאז נחקק ביום 31 ביולי 2003, פגיעה אנושה באלפי משפחות של אזרחים ישראלים הנשואים לתושבי הגדה המערבית ורצועת עזה. במרבית המקרים המדובר בבני זוג של אזרחים אשר בקשותיהם לקבלת מעמד בישראל מכח איחוד משפחות נבדקו ואושרו ואולם החוק מנע כל אפשרות לשרוג מעמדם בישראל והם חיים כשהאיום של הפרדת המשפחה תלוי מעל ראשיהם. במקרים רבים אחרים, בהם בני הזוג טרם קיבלו מעמד בישראל, החוק מנע כל אפשרות להסדרת מעמדם ובכך גזר פירוד של איש מאשתו, של ילדים מהוריהם.

2. החוק, אשר שלל באופן מוחלט את שקול הדעת של שר הפנים במתן מעמד בישראל לבני זוג פלסטינים של אזרחי ישראל, איין את זכויות היסוד החוקתיות לכבוד, לחיי משפחה ולשוויון, המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ומעוגנות באמנות הבינלאומיות שישראל הינה צד להן. חוק זה הינו בלתי חוקתי באופן קיצוני, גזעני ומפלה, בשוללו זכויות יסוד על בסיס לאום וחקיקתו היתה בלתי חוקית מלכתחילה.

3. הארכת תוקפו של חוק זה אף תחמיר את הפגיעה בזכויות היסוד החוקתיות וזאת בשל העובדה כי ככל שהפגיעה נמשכת לאורך זמן ארוך יותר כך הנזק הנגרם קשה יותר, שהרי פירוד כפוי של ילד מהורה, של איש מאשתו, פגיעתו קשה ככל שהוא נמשך זמן רב יותר.

4. רבים התריעו כנגד חקיקת החוק וקראו לביטולו לאחר שנחקק ובהם אנשי אקדמיה המתמחים בזכויות חוקתיות, ארגוני זכויות אדם בינלאומיים וישראלים, ועדות האו"ם והפרלמנט האירופי:

- ביום 21 באוגוסט 2003 קראה ועדת האו"ם לזכויות האדם למדינת ישראל לבטל את החוק¹.
- ביום 22 באוגוסט 2003 קראה ועדת האו"ם למיגור כל צורות האפליה הגזעית למדינת ישראל לבטל את החוק ולהקל את מדיניותה בבקשות איחוד משפחות².
- ארגון אמנסטי אינטרנשיונל קבע לאחרונה בדו"ח שפרסם בנושא איחוד משפחות, כי החוק "ממסד באופן רשמי מדיניות של אפליה גזעית המבוססת על מוצא אתני או לאום"³.
- אנשי אקדמיה המתמחים במשפט חוקתי הביעו את דעתם ולפיה המדובר בחוק בלתי חוקתי באופן קיצוני, הסותר את הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שולל זכויות חוקתיות, נוגד את ערכי היסוד של מדינת ישראל ומפר את הוראות המשפט הבינלאומי. במאמר שפורסם לאחרונה על ידי ארבעה מרצים למשפטים המתמחים במשפט חוקתי נקבע, כי החוק "הוא מהחמורים שבחוקים שקיבלה ישראל במרוצת שנותיה. הוא חוק הסוטה מהתחייבותה ארוכת השנים של ישראל לקיים את זכויות האדם כמו גם מהתחייבותה לקיים שוויון זכויות בין אזרחיה, והוא חודר לאחת ההכרעות העמוקות ומרחיקות הלכת ביותר בחיי אדם: בחירת בן הזוג שעמו מבקש האדם (אזרח המדינה) לקשור את גורלו, להקים את משפחתו, ללדת את ילדיו... בפנותה לאיסור קבוצתי גורף, עלתה הכנסת על נתיב פסול מבחינה מוסרית ומשפטית"⁴.

¹ הערות מסכמות של הוועדה לזכויות האדם (סעיף 21), מושב 78, 21 באוגוסט 2003 (CCPR/CO/78/ISR).

² [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/7121cbf0578c594ec1256da5004b25e8?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/7121cbf0578c594ec1256da5004b25e8?Opendocument)
החלטת וועדת האו"ם למיגור כל צורות האפליה הגזעית מתאריך 22 באוגוסט 2003 (CERD/C/63/Misc.11/Rev.1)

³ [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/515b3c96d2aab6fbc1256dc1003f4c32?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/515b3c96d2aab6fbc1256dc1003f4c32?Opendocument)
אמנסטי אינטרנשיונל, משפחות קרועות: הפרדת משפחות על בסיס מדיניות מפלה, יולי 2004, עמ' 5. <http://www.amnesty.org.il/index.html>

⁴ גיא דוידוב, יונתן יובל, אילן סבן, אמנון רייכמן "מדינה או משפחה? חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003", הארת דין א (2) התשס"ד, 61, 63. http://law.haifa.ac.il/lawatch/lawatch_files/2004b_citizenship.pdf

5. יצויין, כי בית המשפט העליון, ביושבו כבג"ץ, נתן ביום 9 בנובמבר 2003 צו על תנאי בעתירות שהוגשו כנגד החוק⁵, וקבע את הדיון בהן בפני ההרכב הרחב ביותר האפשרי, 13 שופטים. הדיון בעתירות הסתיים זה מכבר ואנו ממתניים כעת למתן פסק הדין.
6. משתמה שנה להחלת החוק, במהלכה נפגעו באופו החמור ביותר אלפי משפחות על לא עוול בכפן, על הכנסת לשעות לאזהרות הנ"ל ולא להאריך את תוקף החוק בחצי שנה נוספת. להלן יפורטו, בקליפת אגוז, מקצת מהפגמים החוקתיים החמורים שהחוק לוקה בהם.
7. **החוק הינו חוק גזעני, המפלה על בסיס לאום.** החוק קובע הסדר אשר מפלה לרעה את אזרחי ישראל הנשואים לפלסטינים לעומת כל שאר אזרחי ישראל הנשואים למי שאינם אזרחים, באופן הטיפול בבקשותיהם למתן מעמד בישראל לבני זוגם. הלכה למעשה, אזרחי ישראל הנשואים לפלסטינים הינם אזרחי ישראל הערבים. אי לכך החוק מפלה באופן בוטה ביותר את האזרחים הערבים בישראל על בסיס לאום. אפליה זו מהווה הפרה של המשפט הבינלאומי, האוסר על אפליה על בסיס לאום ובמיוחד בכל האמור בזכות לאזרחות⁶.
8. **החוק מפר את הזכות לחיי משפחה.** החוק, האוסר באופן גורף שדרוג המעמד אף באותם מקרים בהם הבקשות זכו לאישור עקרוני והמבקשים קיבלו מעמד זמני, גורם להתארכות המצב הבלתי נסבל של קיום משפחה ללא מעמד יציב בישראל ומחייב את האזרחים הישראלים, הממתניים מזה שנים ארוכות למתן מעמד בישראל לבן זוגם, לחיות בחשש מתמיד מאשר יוליד יום, ומאשר יצווה שר פנים זה או אחר. החוק מונע באופן גורף הגשת בקשות למתן מעמד בישראל ומביא לפירוד כפוי של משפחות, לקריעת אזרחים מבני זוגם וילדים מהוריהם.
- בכך מפר החוק באופן קשה ביותר את זכות היסוד לחיי משפחה. הזכות לחיי משפחה כוללת בחובה את האיסור החל על המדינה להתערב במשפחה באופן שרירותי, את החובה החלה על המדינה להגן על המשפחה, את זכות ההורים לגדל את ילדיהם, ואת מעמדו המיוחד של התא המשפחתי.
- זכויות וחובות אלו, מוכרים הן במשפט הישראלי והן במשפט הבינלאומי, ובכלל זה אמנות בינלאומיות רבות שישראל הינה צד להן. החוק מבטל הוראות ספציפיות שנקבעו בחוקים שונים, אשר נועדו להגן על הבטיה השונים של הזכות לחיי משפחה, בכל האמור בפלסטינים. החוק סותר את הוראות המשפט הבינלאומי המכיר במפורש בזכות לחיי משפחה, אוסר על התערבות

⁵ בג"ץ 7052,7102,8099/03 עדאלה ואח' נ' שר הפנים ואח'.

⁶ ראו: סעיף 3(1) להכרזה הבינלאומית בדבר ביעורן של כל צורות האפליה הגזעית; סעיף 1 לאמנה הבינלאומית בדבר ביעורן של כל צורות האפליה הגזעית, משנת 1965; סעיף 9 ל- Convention on the Reduction of Statelessness, משנת 1961; וסעיף 3 לאמנה בדבר אזרחות של נשים נשואות, משנת 1957.

שרירותית בה ומטיל חובה על המדינה להגן עליה ולאפשר לבני/ות זוג של אזרחים לקבל מעמד במדינה, וקובע הגנה מיוחדת לזכות הילד לחיות בחיק משפחתו ובמיוחד עם הוריו.⁷

9. **החוק הינו בלתי מידתי**, באשר התכלית שלקידומה נועד אינה ראויה, ובהיותו כולל אמצעים הפוגעים בזכויות החוקתיות במידה אשר עולה על הנדרש. מצדדי החוק מבקשים להצדיק את נחיצותו במספר מקרים בהם היו מעורבים מקבלי מעמד בישראל בעקבות איחוד משפחות ב"גלגולם של פיגועים". אף אם העובדות נכונות, הרי שאין בכך כדי להצדיק את הפגיעה הגורפת בזכויות יסוד של ציבור שלם על לא עוול בכפו, שכן כלל יסודי הוא האיסור על פגיעה בזכויות יסוד על בסיס של חשד קולקטיבי ו/או עמום.

החוק הינו בלתי מידתי אף בשל היותו בלתי סביר באופן קיצוני, שרירותי וגורף, בשוללו באופן מוחלט את שקול הדעת של שר הפנים בקבלת בקשות חדשות ובשדרוג בקשות תלויות ועומדות וזאת באופן אוטומטי בלא שנדרשת כל תשתית עובדתית בדבר קיום סכנה כלשהי מצד המבקש הספציפי ובלא שניתנת למבקשים כל זכות טיעון.

10. **החוק הינו רטרואקטיבי**. החוק חל באופן רטרואקטיבי על בקשות שהוגשו קודם לחקיקתו תוך פגיעה חמורה בזכויות היסוד החוקתיות של משפחות שנוצרו זה מכבר, לעתים שנים רבות קודם לחקיקתו.

11. בנוסף, פוגענותו הקשה של החוק אינה מוגבלת לאלו שנפגעים ממנו ישירות ומוצאים עצמם ניצבים מול הבחירה האכזרית שהוא מכתוב להם, בין משפחתם לבין ביתם. פגיעתו של החוק הינה פגיעה ישירה בליבת זכויות האדם ומכאן, כי הוא פוגע במערך היחסים של המדינה עם כלל אזרחיה.

על יסוד כל האמור לעיל אנו פונים אליכם, חברי הכנסת, ומבקשים, כי תצביעו נגד ההצעה להאריך את תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, בהיותה בלתי חוקתית באופן קיצוני.

בכבוד רב,

⁷ ראו: סעיפים 12 ו-16(3) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; סעיף 10(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, משנת 1966; סעיפים 17 ו-23(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, משנת 1966; הפתיח לאמנה בדבר זכויות הילד, משנת 1989 וכן סעיפים 2, 3, 5, 7, 9, 10(1), 16 ו-18 לאמנה זו.

ארנה כהן, עו"ד