

# הערות על ההצעה לתיקון חוק האזרחות

ארנה כהן<sup>1</sup>

בימים אלה מופץ ע"י היועצת המשפטית של משרד הפנים, תזכיר חוק, אשר נועד להאריך את תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל, ואף להחמיר את הוראותיו וזאת במסווה של תיקון החוק והרחבת סייגיו. תזכיר החוק הותיר את העיקרון הפסול והבלתי חוקתי אשר מונע באופן גורף מתן מעמד בישראל לפלסטינים הנשואים לאזרחי ותושבי ישראל, ואף הוסיף עליו פגמים חוקתיים רבים וקשים.

ביום 21 ביולי 2004 האריכה הכנסת את תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשנ"ג-2003 (להלן: החוק), המונע באופן גורף מתן מעמד בישראל לפלסטינים הנשואים לאזרחי ותושבי ישראל, בששה חודשים נוספים. החוק פגע מאז חקיקתו פגיעה קשה וגורפת באלפי משפחות של אזרחים ערבים הנשואים לפלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה. במרבית המקרים המדובר באזרחים ישראלים אשר הגישו בקשות למתן מעמד לבני זוגם קודם לחקיקת החוק ובקשותיהם נבדקו ואושרו ואולם החוק מונע כל אפשרות של שדרוג המעמד הזמני בישראל שניתן לבן הזוג, דבר הגוזר על משפחות אלו חיים בסטטוס זמני, כאשר האיום של הפרדה כפויה של המשפחה מרחף כל העת מעליהן. במקרים רבים אחרים, בהם בני הזוג טרם קיבלו מעמד בישראל, החוק מונע כל אפשרות של מתן מעמד בישראל, גוזר פירוד כפוי של בני הזוג וקורע ילדים מהוריהם.

חוק גזעני זה, מפר על בסיס אתני זכויות יסוד חוקתיות ובהן הזכות לחיי משפחה, לכבוד האדם, לשוויון, לחירות אישית, ולפרטיות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ומוגנות ע"י המשפט הבינלאומי. החוק מפר את עקרון החפות והאחריות האישית, הוא פוגע בליבת הערכים של כל חברה דמוקרטית, ומרוקן מתוכן את משמעות האזרחות של המיעוט הערבי בישראל.

---

<sup>1</sup> המחברת הינה עורכת דין בעדאלה- המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

לאחרונה דחה הרכב של 13 שופטי בית המשפט העליון את מועד מתן פסק הדין בעתירות שהוגשו נגד חוקתיות החוק<sup>2</sup>, על מנת ליתן לממשלה לתקן מיוזמתה את חוק האזרחות, תוך שהוא מציין<sup>3</sup>:

"משותפת לכולנו ההכרה כי העיון מחדש עליו החליטה הממשלה צריך לבחון באופן יסודי ביותר את הבעיות שהחוק מעורר ואשר מצאו ביטויין בעתירות שלפנינו. החוק שלפנינו, על דעת כולנו, אינו חוק "מן המניין". הוא מצדיק התייחסות מיוחדת".

ואולם, על אף דברים ברורים אלו של בית המשפט העליון, וכפי שיפורט להלן, אין בתזכיר החוק מרפא לפגמים החוקתיים החמורים שבחוק. נהפוך הוא, הוא מוסיף לו פגמים חוקתיים רבים וקשים.

בפסקה ב' לתזכיר חוק, תחת הכותרת מטרת החוק, נאמר כי "מטרת החוק לתקן את חוק האזרחות והכניסה לישראל... ע"י הרחבת הסמכויות של מפקד האזור, והרחבת הסייגים לתחולתו של החוק...". ואולם המצפה למצוא בתזכיר תיקונים שיבטלו, או לכל הפחות יצמצמו, את ההפרה הקשה של זכויות היסוד שבחוק, צפוי להתאכזבות מרה. מתזכיר החוק שהופץ ע"י היועצת המשפטית של משרד הפנים עולה, כי הוא הותיר את העיקרון הפסול והבלתי חוקתי אשר מונע באופן גורף מתן מעמד בישראל לפלסטינים הנשואים לאזרחי ותושבי ישראל, ואף הוסיף עליו פגמים חוקתיים חמורים נוספים, ובכלל זה:

#### **א. שלילת שארית סמכות שר הפנים ליתן היתרי שהיה זמניים בישראל**

סעיף 2(1) לתזכיר החוק נועד לשלול את שארית הסמכות שנותרה בידי שר הפנים ליתן היתרי שהייה זמניים בישראל, במסגרת הסייגים הקבועים בסעיף 3 לחוק (לאחר שהחוק שלל את סמכות השר ליתן תושבות ו/או אזרחות לתושבי הגדה המערבית ורצועת עזה הנשואים לאזרחים ישראלים) ולהעבירה לידי "מפקד האזור".

#### **ב. אפליה על בסיס גיל**

סעיפים 2(1)(ג) ו-2(ד) לתזכיר החוק יוצרים אפליה על בסיס גיל בין תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה בקובעם תנאי גיל שרירותי ובלתי סביר. על פי הוראות סעיפים אלו רשאי המפקד הצבאי ליתן היתר שהייה בישראל לצורך "מניעת הפרדה מבן זוג" רק למי שגילו עולה על זה שנקבע בתזכיר (25 שנים לנשים ו-35 שנים לגברים). למותר לציין כי בתזכיר לא הוצגה כל תשתית עובדתית רלבנטית של תנאי הגיל ואף לא לקביעה בדבר הגילאים הספציפיים

<sup>2</sup> בג"צ 7052.03 עדאלה ואח' נ' שר הפנים (תלוי ועומד).

<sup>3</sup> שם, החלטה מיום 14.12.04

שנקבעו. בנוסף, מרבית בני הזוג הנפגעים מהחוק נישאו בגיל צעיר ואינם עומדים בתנאי דרקוני זה, ומכאן כי בסעיפים אלו אין בכדי להועיל למרבית נפגעי החוק<sup>4</sup>.

### ג. אפליה על בסיס מין

סעיפים 2(1)(ג) ו-ד) לתזכיר החוק, כפי שפורט בפסקה דלעיל, יוצרים אפליה על בסיס מין, כאשר הגיל הנדרש הינו שונה לנשים ולגברים. אף כאן, התזכיר אינו כולל כל תשתית עובדתית ליחס השונה שננקט בו כלפי נשים ולגברים<sup>5</sup>.

### ד. אפליה על בסיס נטיה מינית

סעיפים 2(1)(ג) ו-ד) לתזכיר החוק נוקטים לשון "מניעת הפרדת תושב אזור... מבת זוגו" ו"מניעת הפרדת תושבת אזור... מבן זוגה". לשון זו מוציאה לכאורה את תחולת סעיפים אלו על בני זוג מאותו המין, דבר המהווה אפליה על בסיס נטיה מינית<sup>6</sup>.

### ה. חזקה חלוטה בדבר סיכון בטחוני קולקטיבי

סעיפים 2(2) ו-4 לתזכיר החוק מתיימרים להוסיף לחוק חזקה חלוטה לפיה ניתן לסרב להתיר שהייתו של פלסטיני בישראל לא רק מכוח מסוכנות לכאורה שלו, אלא אף בשל קיומה של "חוות דעת גורמי בטחון" לפיה מי מבני משפחתו "עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל". קביעה זו משמעה ביטול של עקרון החפות ושל עקרון האחריות האישית, סעיפים אלו מורים על שלילה של זכויות יסוד של אדם אך בשל הקשר המשפחתי שלו לאחרים, קשר שאינו תלוי בבחירתו אישית ואין הוא יכול לשנותו. לא זו אף זו, החזקה החלוטה קמה אף אם אין כל מידע הקושר את האדם עצמו למעשים המיוחסים לקרוביו ואף אם אין לו בפועל כל קשר עם קרוביו. הנה כי כן, תזכיר זה לא מקיים את התנאים החוקתיים שבחוקי היסוד והוא עומד בניגוד גמור עם המלצתו של בג"צ.

---

4 בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד (4) 749.

בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח', תק-על 2004 (1), 203.

<sup>5</sup> בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון ואח', פ"ד מט (4) 94.

בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב (3) 630, 662-664.

בג"ץ 6845/00 ניב ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה, תק-על 2002 (3) 1867.

6 בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד מח (5) 749.

לאחר פנייתנו אל שר הפנים החדש, מר אופיר פיניס, ביום 16/1/05 בעניין זה, הוא הצהיר, כי בכוונתו לערוך שינויים יסודיים וחדשים בעניין. אין בידינו להעריך את השינויים שהשר מתכוון אליהם, ואולם ברור לנו, כי לא ניתן לתקן חוק גזעני ואנטי דמוקרטי אלא על ידי ביטולו המוחלט.