

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 1777/22  
2300/22  
2377/22  
2407/22  
2448/22  
2485/22  
2741/22  
2826/22  
4567/22

קבוע לדין: 1.12.2022

**עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ו-6 אח'**  
ע"י בא כוח עוה"ד עדי מנסור ואח' מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות  
המיעוט הערבי בישראל  
מרחוב יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090  
טל': 04-9501610; פקס': 04-9503104

העותרים בבג"ץ  
1777/22

**נג'יב זאיד, משרד עורכי דין ו-521 אח'**  
ע"י בא כוח עוה"ד נגיב זאיד ו/או מריה זאיד  
מרחוב הילל 22, ת.ד. 37150, ירושלים 9458122  
טל': 02-6221515; פקס': 02-6221512

העותרים בבג"ץ  
2300/22

**1. אגודת סנט איב**  
אגודת סנט איב, ת.ד. 1244, ירושלים 91000

**2. הדיל רג'בי ו-11 אח'**  
באמצעות ב"כ עו"ד נסראת דכוור (מ.ר. 44060) ואח';  
רח' הפטריארכיה הלטינית 26, ת.ד. 1244, ירושלים 91000  
טל': 02-2747603; פקס': 02-2751026  
דוא"ל: Adv.Dakwar@gmail.com

וכן ע"י ב"כ עו"ד דניאל שנהר ואח'  
מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר  
ר' אבו עוביידה 4 ירושלים 97200  
טל': 02-6283555; פקס': 02-6276317  
דוא"ל: d.shenhar@hamoked.org.il

וכן ע"י ב"כ עו"ד עדי לוסיגמן ואח'  
מטעם עמותת רופאים לזכויות אדם – ישראל  
טל': 02-6222808; טל' נייד: 052-2907807; פקס': 03-521494  
דוא"ל: adi@lb-law.net

העותרים בבג"ץ  
2377/22

**עבדאללה זאיד, עו"ד ונוטריון ומגשר בינלאומי ו-4 אח'**

העותרים בבג"ץ  
2407/22

**סאברין סויטי ו-4 אח'**

העותרים בבג"ץ  
2448/22

**נוהא רימאוי ו-16 אח'**

העותרים בבג"ץ  
2485/22

כולם ע"י ב"כ עוה"ד עבדאללה זאיד, עו"ד ונוטריון ומגשר בינלאומי (הארוורד)  
גבעת שפירא – הגבעה הצרפתית ת.ד. 49429, ירושלים 0291493; טל' ניידים:  
0509972993, 0546-397615  
פקס': 02-5828272; טל': 02-2755941

**סונדוס אבו טאלב ו-25 אח'**  
ע"י ב"כ עו"ד עודד פלר ואח'  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
רח' נחלת בנימין 75 תל אביב 6515417  
טל': 03-5608185 ; טל' נייד: 052-2547163 ; פקס': 03-5608165 ;  
דוא"ל: [oded@acri.org.il](mailto:oded@acri.org.il)

וכן ע"י ב"כ עו"ד דניאל שנהר ואח'  
מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר

וכן ע"י ב"כ עו"ד עדי לוסטיגמן ואח'  
מטעם עמותת רופאים לזכויות אדם – ישראל

**העותרים בבג"ץ**  
**2741/22**

**מרכז ירושלים לזכויות אדם ו-17 אח'**

ע"י ב"כ עוה"ד סאוסן זהר  
רחוב אבן בטוטה 12, ת.ד. 20166 ירושלים 91200  
טל' נייד: 052-6399147 ; פקס': 02-6264770  
דוא"ל: [sawsanzaher@gmail.com](mailto:sawsanzaher@gmail.com)

**העותרים בבג"ץ**  
**2826/22**

**זיקריאת אבו טהא**

ע"י ב"כ עו"ד רונן שקלרש ממושרד בן ארי, פיש, סבן קומיסר ושות'  
בית אדם – רח' מעלה השחרור 15, חיפה 3328439  
טל': 04-8371505 ; פקס': 04-8370231

**העותרת בבג"ץ**  
**4567/22**

## **נ ג ד**

### **1. שרת הפנים**

ע"י פרקליטות המדינה  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טל': 073-3925101 ; פקס': 02-6467011

### **2. הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6408650

**המשיבים בבג"ץ**  
**1777/22, 2741/22 ו-2826/22**

### **1. שרת הפנים**

### **2. היועצת המשפטית לממשלה**

המשיבים 1-2, 4 ע"י פרקליטות המדינה

### **3. כנסת ישראל**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת

### **4. מפקד כוחות צה"ל באיזור**

**המשיבים בבג"ץ**  
**2300/22**

### **1. כנסת ישראל**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת

### **2. משרד הפנים**

ע"י פרקליטות המדינה

**המשיבים בבג"ץ**  
**2377/22 ובבג"ץ**  
**4567/22**

### **1. ממשלת ישראל**

### **2. שרת הפנים**

### **3. לשכת רשות האוכלוסין וההגירה**

ע"י פרקליטות המדינה

המשיבים בבג"ץ  
2407/22

4. כנסת ישראל  
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת

1. ממשלת ישראל
2. שרת הפנים
3. לשכת רשות האוכלוסין וההגירה
4. הוועדה המייעצת לשרת הפנים
5. מפקד כוחות צה"ל באזור
6. קמ"ט רווחה המנהל האזרחי
7. מת"ק חברון – היתרים
- ע"י פרקליטות המדינה

המשיבים בבג"ץ  
2448/22

8. כנסת ישראל  
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת

1. ממשלת ישראל
2. שרת הפנים
3. לשכת רשות האוכלוסין וההגירה
4. מפקד כוחות צה"ל באזור
- ע"י פרקליטות המדינה

המשיבים בבג"ץ  
2485/22

5. כנסת ישראל  
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת

### תגובה מקדמית מטעם הכנסת

בהתאם להחלטת כב' הנשיאה חיות מיום 30.10.2022 ולקראת הדיון הקבוע בעתירה, מתכבדת הכנסת להגיש את תגובתה המקדמית לעתירות שבכותרת.

#### פתח דבר

1. עניינן של העתירות בבקשות העותרים להורות על בטלותו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן: **חוק האזרחות או החוק**).

העתק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022, מצורף ומסומן **מש/1**.

2. החוק נחקק בעקבות ולאחר פקיעת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), התשס"ג-2003 (להלן: **החוק הקודם** או **חוק האזרחות הקודם**). במסגרת החוק עוגנו מחדש הסדריו של החוק הקודם, וכן נוספו לו מספר הסדרים מיטיבים וכן הסדרים שנועדו לחזק את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ועל שר הפנים.

בחוק נקבע כי בתקופת תוקפו לא ייתן שר הפנים אזרחות או רישיון ישיבה בישראל, והמפקד הצבאי לא ייתן היתר שהייה בישראל לתושב האזור או תושב מדינות המנויות בתוספת החוק. לצד זאת, נקבעו חריגים שונים המאפשרים קבלת היתר שהייה בישראל או רישיון ישיבה בהליכי איחוד משפחות וכן מטעמים אחרים.

הסדרים אלו, כאמור, נכללו כבר בחוק הקודם אשר נחקק על רקע האינתיפאדה השנייה, שפרצה בחודש ספטמבר 2000, ועל רקע תקופת דמים של פיגועים וטרור, אשר מרביתם הופנו כלפי אזרחים. מציאות זו פגעה באופן מוחשי בביטחונם של אזרחי ותושבי ישראל, והובילה לחקיקתו של החוק הקודם שמטרתו הייתה התאמת מדיניות הכניסה לישראל לסכסוך המזוין. זאת לאחר שנמצאה מעורבות בפעילות טרור של תושבי האזור אשר קיבלו מעמד בישראל בהליכי איחוד משפחות וכן בהתאם לעמדת גורמי הביטחון בדבר פוטנציאל הסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו.

החוק הקודם עמד לביקורת חוקתית פעמיים בפני הרכבים מורחבים של בית המשפט הנכבד, תחילה בבג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006) (להלן: **עניין עדאלה**) ובהמשך בבג"ץ 466/07 **ח"כ זהבה גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סה(2) 44 (2012) (להלן: **עניין גלאון**). בשני פסקי הדין נקבע על ידי בית המשפט הנכבד כי החוק חוקתי ונדחו העתירות אשר ביקשו את ביטולו.

החוק הקודם, אשר נחקק כהוראת שעה, הוארך מעת לעת מאחר שלא חל שינוי בעמדת הממשלה והכנסת, אשר התבססה על עמדת גורמי הביטחון, בדבר הצורך הביטחוני במגבלות הקבועות בחוק. אולם, בחודש יולי 2021 לאחר שהצבעה במליאת הכנסת על הארכת תוקפו של החוק הסתיימה בכך ש-59 חברי כנסת הצביעו בעד הארכת תוקפו ו-59 חברי כנסת הצביעו נגד הארכת תוקפו – פג תוקפו של החוק הקודם.

בהמשך לכך, הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק לעיגון מחדש של הסדריו, אשר נדונו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. דיוני החקיקה התפרשו על פני שמונה דיונים ארוכים ומעמיקים, במסגרתם נשמעו בהרחבה חברי כנסת אשר הביעו דעות שונות ביחס להסדרי החוק, גורמי ממשלה ונציגים של ארגונים ציבוריים שונים, בהם חלק מנציגי העותרים בעתירות שבכותרת. במסגרת דיוני החקיקה הוצגה בפני חברי הכנסת עמדת שירות הביטחון הכללי באשר לנחיצותו הביטחונית של החוק. בתום דיוני החקיקה, נחקק החוק נושא העתירות, אשר נסמך על נוסחו של חוק האזרחות הקודם, ועליו נוספו כאמור מספר הסדרים חדשים אשר חלקם נועדו להקל על תושבי האזור השהים בישראל מכוח היתרי שהייה, וחלקם נועדו לשם חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי על אופן יישום החוק ועל הצורך בהארכתו מעת לעת.

מכאן העתירות שלפנינו.

3. בתשע העתירות שבכותרת מועלות טענות בדבר אי-חוקתיות החוק או אי-חוקתיות של חלק מסעיפיו. לטענת העותרים, החוק אינו חוקתי, שכן הוא פוגע באופן שאינו מידתי בזכויות חוקתיות. חלק מהעותרים מתמקדים בפגיעה בזכות לחיי משפחה והזכות לשוויון של האזרח והתושב הישראלי בקשר לאיסור על הסדרת מעמד בני משפחתו תושבי האזור בישראל. חלק מהעותרים מתמקדים בטענות בדבר פגיעה בזכויותיהם של תושבי האזור לאחר שניתנו להם היתרי שהייה בישראל, כאשר נטען כי הללו כבולים למעמדם בשל הוראות החוק, באופן הפוגע בזכויותיהם לחיי משפחה, שוויון, קיום מינימאלי בכבוד וחופש העיסוק.

לטענת העותרים פגיעות אלו אינן עומדות בתנאי פסקת ההגבלה. העותרים טוענים כי התכלית הדומיננטית של חוק האזרחות היא תכלית דמוגרפית שעניינה שמירה על הרוב היהודי במדינת ישראל, וכי התכלית הביטחונית אשר הוכרה זה מכבר בפסקי הדין הקודמים כתכלית ראויה, כלל לא בוססה ועל כן אינה מצדיקה את הסדריו של החוק. כן נטען כי החוק אינו צולח את מבחני המידתיות, שכן לטענתם לא קיים קשר רציונלי בין הסדרי החוק לבין תכליתו הביטחונית, וממילא לשיטתם ניתן היה להגשים את התכלית הביטחונית באמצעות אמצעים פוגעניים פחות, ובעיקר באמצעות בדיקה פרטנית ביחס למסוכנות תושב האזור המבקש מעמד. כן נטען כי מבחן המידתיות במובנו הצר מטה גם הוא את הכף לעבר ביטולו של החוק.

**4. הכנסת תטען כי חוק האזרחות הוא חוקתי ואין בעתירות כדי לבסס עילה לביטולו, ולפיכך דינו להידחות.**

5. ראשית, תטען הכנסת כי על אף שההסדרים שנדונו בפסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון** עוגנו כעת במסגרת חוק חדש, יש ליתן משקל רב לכך שחוקתיותם של הסדרים אלו נדונה והוכרעה זה מכבר על ידי בית המשפט הנכבד בשני מותבים שונים, שכן לא חל מאז שינוי בעמדת המחוקק, המבוססת על עמדתם המקצועית של גורמי הביטחון, לפיה ישנו צורך ביטחוני במגבלות הקבועות בחוק.

6. בהתאם לכך, בהינתן הדיון החוקתי שנערך בפסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, על אף שלעמדת הכנסת ישנה חשיבות רבה, ככלל, לדקדוק בדבר עצם הפגיעה בזכות החוקתית עובר לבחינת מידתיות הפגיעה, מוכנה הכנסת להניח כי החוק פוגע בזכות החוקתית לשוויון וכן באפשרות למימוש מלא של הזכות החוקתית לחיי משפחה של אזרחי ותושבי המדינה המעוניינים בהסדרת מעמדם של בני משפחתם תושבי האזור בישראל, שכן ממילא לעמדת הכנסת החוק צולח את מבחני פסקת ההגבלה.

באשר לטענות בדבר פגיעה בזכויות חוקתיות של תושבי האזור השוהים בישראל מכוח היתרי שהייה, תטען הכנסת כי בחינה מהותית של הטענות לפגמים חוקתיים מצביעה על כך שהעותרים לא עמדו בנטל המוטל עליהם לביסוס פגיעה חוקתית, כל שכן פגיעה משמעותית בליבת זכויות יסוד, אשר יכולה לבסס עילה להתערבות שיפוטית בחקיקה ראשית. וממילא, בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד יש לדון בטענות אלו במישור היישומי-מינהלי של החוק ולכן אין בהן כדי להצדיק את העברת החוק במסגרת מבחני פסקת ההגבלה.

7. כפי שיפורט להלן, עמדת הכנסת היא כי החוק עומד במבחני פסקת ההגבלה. חוק זה מטרתו כאמור התאמת דיני האזרחות והכניסה לישראל לנסיבות הביטחוניות עימן מתמודדת המדינה, ועל כן בבסיס החוק תכלית ביטחונית. זה היה הרקע לחקיקת חוק האזרחות הקודם וזה הרקע העומד בבסיס חקיקת חוק האזרחות הנוכחי. תכלית זו היא תכלית ראויה ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

הכנסת תוסיף ותטען כי החוק צולח את שלושת מבחני המשנה של עקרון המידתיות, וכי גם בדיון זה יש ליתן משקל רב לקביעות בית המשפט הנכבד בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**. בתמצית, כעולה מעמדת גורמי הביטחון, ישנה תועלת בהגבלת כניסתם של תושבי האזור בגילאי הסיכון לישראל

וקבלת מעמד בה, ומכאן הקשר הרציונאלי בין מטרת החוק להסדריו. נוסף ונסביר כי אין ביכולתה של בדיקה פרטנית להשיג במידה מספקת את מטרתו של החוק, ועל כן אין בנמצא אמצעי חלופי שפגיעתו פחותה. כמו כן, בגדר החוק נקבעו חריגים וסייגים שונים, המבוססים על פוטנציאל הסיכון שנשקף מתושבי האזור מבקשי המעמד בהליכי איחוד משפחות, המחייבים את המדינה בנטילת סיכון ביטחוני מחושב ובדיקה פרטנית של חלק ניכר מהבקשות לאיחוד משפחות, ובכך מצומצמת הפגיעה ככל הניתן תוך שמירה על הגשמת התכלית הביטחונית העומדת בבסיס ההסדר. לבסוף, נפרט בדבר עמידת החוק במבחן המידתיות במובן הצר, ונעמוד על היחס שבין הפגיעה המידתית בזכויות לעומת התועלת לביטחון המדינה והציבור, אינטרס ציבורי בעל חשיבות עליונה.

על כך תוסיף הכנסת ותטען, כי על רקע פסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, אין כל פגם חוקתי בעיגון מחדש של אותם הסדרים אשר נקבע זה מכבר בעניינם כי הם צולחים את מבחני המידתיות. בפרט, כאשר במסגרת החוק דגן נכללו הסדרים מקלים נוספים. על כן, ובהינתן הזהירות שבה נוהג בית המשפט הנכבד לנקוט בבואו לשקול האם לפסול חקיקה ראשית, לא ניתן לקבוע כי חרג המחוקק בגדרי החוק הנוכחי ממתחם המידתיות באופן המצדיק התערבות שיפוטית.

כך בתמצית, וכעת בהרחבה.

## **תוכן עניינים**

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>(1) רקע עובדתי ונורמטיבי</b>                                           | 7  |
| א. גלגוליו הקודמים של החוק                                                | 7  |
| א.1. הרקע לחקיקת החוק הקודם, תיקונו הראשון ועיקרי הסדריו                  | 7  |
| א.2. תיקונו השני של החוק הקודם                                            | 9  |
| א.3. הקמת הוועדה המשותפת בכנסת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים         | 10 |
| א.4. פקיעת תוקפו של החוק הקודם                                            | 11 |
| א.5. הפסיקה בדבר חוקתיות החוק הקודם                                       | 12 |
| ב. חוק האזרחות נושא העתירות – הליכי החקיקה                                | 19 |
| ב.1. הצעות חוק האזרחות                                                    | 19 |
| ב.2. הדיון במליאת הכנסת בהצעות חוק האזרחות                                | 21 |
| ב.3. העברת הדיון בהצעות החוק לוועדת החוץ והביטחון                         | 22 |
| ב.4. דיוני החקיקה בוועדת החוץ והביטחון ובוועדת הכנסת                      | 23 |
| ב.5. הדיון במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית                            | 42 |
| ג. ההסדר החקיקתי שהתקבל                                                   | 43 |
| <b>(2) תמצית העתירות</b>                                                  | 46 |
| <b>(3) הטיעון המשפטי</b>                                                  | 48 |
| א. הערה מקדמית - משקלם של פסקי הדין הקודמים בעת הבחינה החוקתית            | 48 |
| ב. בחינת הפגיעה בזכויות יסוד                                              | 49 |
| ב.1. פגיעה בזכות לשוויון ובזכות למימוש חיי משפחה של בן המשפחה הישראלי     | 50 |
| ב.2. לא הוכחה פגיעה בזכויות חוקתיות של תושבי האזור מקבלי היתרי השהייה     | 51 |
| ב.3. טענות העותרים בעניין העדר שדרוג המעמד הן טענות במישור המינהלי-יישומי | 59 |

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| ג. בחינת תנאי פסקת ההגבלה .....                               | 61 |
| ג.1. החוק מגשים תכלית ראויה .....                             | 61 |
| ג.2. החוק עולה בקנה אחד עם ערכי היסוד .....                   | 70 |
| ג.3. החוק עומד במבחני המידתיות .....                          | 71 |
| ד. מענה לטענות נוספות בדבר הסדרים קונקרטיים שנכללו בחוק ..... | 80 |
| ד.1. הגדרת "תושב אזור" .....                                  | 80 |
| ד.2. הוראות המעבר .....                                       | 85 |
| סוף דבר .....                                                 | 88 |

## **(1) רקע עובדתי ונורמטיבי**

### **א. גלגוליו הקודמים של החוק**

#### **א.1. הרקע לחקיקת החוק הקודם, תיקונו הראשון ועיקרי הסדריו**

8. חוק האזרחות הקודם נחקק על רקע האינתיפאדה השנייה, שפרצה בחודש ספטמבר 2000, ועל רקע תקופת דמים של פיגועים וטרור, אשר מרביתם הופנו כלפי אזרחים (ראו, עניין **עדאלה** בפס' 1 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק, ובפס' 6 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא חשין).

9. מציאות זו פגעה באופן מוחשי בביטחונם של אזרחי ישראל ותושביה, ובהתאם לכך נקטו הכנסת והממשלה צעדים שונים כדי להתמודד עם האיומים על ביטחון המדינה.

במסגרת פעולות אלו, הוטלו מגבלות על כניסתם של תושבי אזור יהודה ושומרון ורצועת עזה (להלן: **האזור**) לישראל, כדי להתאים את מדיניות הכניסה לישראל למצב הביטחוני הייחודי שבו נתונה המדינה. בכלל כך, הוטלו מגבלות על כניסתם של תושבי אזור לישראל מכוח נישואים לבן או בת זוג בעלי אזרחות או תושבות ישראליות. בבסיס מגבלות אלה עמד החשש שהשתקעותם של תושבי אזור בישראל באמצעות נישואין ואיחוד משפחות תנוצל לצרכי פעולות טרור. זאת בהינתן מעורבותם של פלסטינים תושבי אזור, אשר רכשו מעמד בישראל בעקבות נישואין ואיחוד משפחות, בפעולות טרור שבוצעו בשטחי ישראל. מעורבות זו התאפשרה בשל מעמדם בישראל שאפשר להם תנועה חופשית בין האזור לישראל ובתוך ישראל, נוכח היכרותם עם השטח וכן נוכח זיקתם למשפחותיהם ולמקום הולדתם באזור.

10. תחילה, הוטלו מגבלות על כניסתם של תושבי אזור במסגרת איחוד משפחות מכוחה של החלטת ממשלה משנת 2002 בנושא "הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ ולזרים ממוצא פלסטיני" (החלטה מס' 1813), אשר קבעה כי עד לגיבוש מדיניות סדורה בנושא לא תתקבלנה בקשות חדשות לאיחוד משפחות, וכן הוחלט כי לא ישודרג מעמד של מי שבקשתו אושרה ונמצא בהליך מדורג לקבלת מעמד של אזרח או תושב קבע.

העתק החלטת ממשלה מס' 1813 מצורף ומסומן **מש/2**.

11. בהמשך לכך נחקק חוק האזרחות הקודם, אשר עיגן את המדיניות הממשלתית בחקיקה ראשית, תוך שינויים מסוימים, ופורסם ביום 6.8.2003.<sup>1</sup> בחוק נקבע כי בכפיפות לחריגים, לא תוענק לתושב אזור אזרחות ישראלית ולא יינתן לו רישיון לישיבה בישראל. מתוך הכרה בפגיעה הנגרמת מהאיסור הגורף, נחקק החוק כהוראת שעה, וזאת על מנת שהממשלה והכנסת יבחנו באופן עתי האם יש הצדקה ביטחונית להארכתו. על כן, נקבע כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להאריך בצו את תוקפו של החוק, לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת (סעיף 5 לחוק הקודם). הממשלה והכנסת עשו שימוש בסמכותם זו, והאריכו את תוקפו של החוק הקודם במתכונתו הראשונית - שלוש פעמים.<sup>2</sup>

העתק הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 מצורף ומסומן **מש/3**.  
העתק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 מצורף ומסומן **מש/4**.

12. ביום 1.8.2005 תוקן החוק הקודם (להלן: **התיקון הראשון**), במסגרתו הורחבו הסייגים לתחולת החוק וצומצמו המגבלות על השתקעות בישראל של תושבי אזור, זאת, בין היתר, לאור הערות בית המשפט הנכבד אשר נשמעו בדיונים בעתירות שהוגשו כנגד החוק בנוסחו הראשוני משנת 2003. במסגרת תיקון זה, תוקנה גם הגדרתו של "תושב אזור", כך שהובהר כי החוק חל על מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור או מתגורר בו.<sup>3</sup>

13. החוק, לאחר תיקונו הראשון, בדומה לחוק במתכונתו הראשונית, הגביל את אפשרותם של תושבי האזור להשתקע בישראל, שכן אסר ככלל על מתן אזרחות או תושבות ישראלית לתושבי האזור (סעיף 2 לחוק הקודם). ואולם, נוספו לחוק מספר הקלות משמעותיות: סעיף 3 לחוק הקודם אפשר לשר הפנים, לפי שיקול דעתו, לאשר בקשת תושב אזור למתן היתר שהיה בישראל (להלן גם: **היתר מת"ק**), אם גילו של התושב הוא מעל 35 שנים ואם גילה של התושבת הוא מעל 25 שנים, ואם הכל נעשה למניעת הפרדה מבני זוגם השוהים כדין בישראל. עוד נקבעה האפשרות להרשות את ישיבתו בישראל של קטין עד גיל 14, ואת שהייתה בה של קטין בגילאי 14-18, לשם מניעת הפרדתם מהוריהם המשמורנים. בנוסף, התאפשר ליתן מעמד או היתר לשהייה, למי שמזדהה עם המדינה ופעל, הוא או בן משפחתו, לקידום יעדיה, או שיש למדינה עניין מיוחד בהסדרת מעמדו.

בנוסף לכך, סעיף 3(ב) לחוק הקודם הסמיך את המפקד הצבאי ליתן לתושבי האזור היתרי שהייה לצרכי טיפול רפואי, עבודה בישראל או מטרה זמנית אחרת.

עוד נקבעו הוראות מעבר בכל הנוגע למי שבקשתו לאיחוד משפחות אושרה בטרם חוקק החוק הקודם, המאפשרות להאריך את תוקפו של הרישיון או היתר השהייה שניתנו לו, הכל בהתאם

<sup>1</sup> קישור להליך החקיקה של החוק הקודם:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=75292>

<sup>2</sup> צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התשס"ד-2004, פורסם ביום 28.7.2004; צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התשס"ה-2005, פורסם ביום 2.5.2005; וצו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק) (מס' 2), פורסם ביום 31.5.2005.

<sup>3</sup> קישור להליך החקיקה של התיקון הראשון:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=100091>

לסוג הרישיון שהחזיק בידיו תושב האזור שאושרה בקשתו, עובר לתחילת תוקפו של החוק הקודם. כן נקבעה הוראה המתירה את שהייתו הזמנית בישראל של מי שבקשתו הוגשה (אך טרם אושרה) עובר לכניסתה לתוקף של החלטת הממשלה בשנת 2002.

בהתאם לתכליתו הביטחונית, נקבע בסעיף 3ד לחוק הקודם, שכותרתו "מניעה ביטחונית", כי לא יינתן היתר לשהייה בישראל על סמך החריגים הקבועים בחוק, מקום בו נמצא כי תושב האזור או בן משפחתו עלול להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל.

העתק הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(תיקון), התשס"ה-2005 והעתק החוק שהתקבל מצורף ומסומן **מש/5**.

14. נוסחו זה של החוק הקודם, לאחר התיקון הראשון, עמד לביקורתו של בית משפט נכבד זה בעניין **עדאלה**. ביום 14.5.2006 ניתן פסק הדין בהרכב של 11 שופטים, וברוב של שישה מול חמישה הוחלט על דחיית העתירות. על קביעות פסק הדין נעמוד בהמשך תגובה זו.

## **א.2. תיקונו השני של החוק הקודם**

15. לאחר התיקון הראשון הוארך תוקפו של החוק פעמיים נוספות,<sup>4</sup> וזאת עד לתיקונו השני של החוק ביום 21.3.2007 (להלן: **התיקון השני**) – תיקון אשר חוקק, בין היתר, בעקבות הערות חלק מחברי ההרכב בעניין **עדאלה**.<sup>5</sup>

16. במסגרת התיקון השני נוספו לתחולת החוק הקודם אזרחים ותושבים של מדינות המנויות בתוספת לחוק: איראן, לבנון, סוריה ועיראק (להלן: **המדינות המנויות בתוספת**).

עוד הוסף סעיף 1א3 לחוק, שמכוחו הוקמה ועדה לבחינתם של מקרים הומניטאריים מיוחדים (להלן: **הוועדה ההומניטארית**). הוועדה הוסמכה להמליץ לשר הפנים ליתן רישיון ישיבה או היתר שהייה בישראל לתושב אזור או מדינות התוספת אשר מבקש להתאחד עם בן משפחה, וזאת מטעמים מיוחדים. במסגרת הסעיף נקבע הרכבה של הוועדה ההומניטארית; נקבע כי לעניין סעיף זה עצם קיומו של תא משפחתי לא יהווה כשלעצמו טעם הומניטארי מיוחד; וכן נקבע כי שר הפנים, באישור הממשלה, מוסמך לקבוע מכסה שנתית מרבית לרישיונות או היתרים לפי סעיף זה.

כן הורחבה תחולת הוראתו של סעיף 3ד לחוק הקודם, כך שנקבע כי רשאי שר הפנים לקבוע שתושב האזור או המבקש ממדינות המנויות בתוספת עלולים להוות סיכון ביטחוני המונע מתן היתר שהייה או רישיון ישיבה, בין השאר על סמך עמדת גורמי הביטחון בשאלה האם במדינת מושבו או באזור מגוריו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה.

<sup>4</sup> צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התשס"ו-2006, פורסם ביום 17.7.2006; צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק) התשס"ז-2007, פורסם ביום 16.1.2007.

<sup>5</sup> קישור להליך החקיקה של התיקון השני:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=183814>

העתק הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התשס"ז-2007 והעתק החוק שהתקבל מצורף ומסומן **מש/6**.

17. למען שלמות התמונה, יצוין בהקשר זה, כי ביום 15.6.2008 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3598), על פי חוות דעת מקצועית של שירות הביטחון הכללי, ובהתאם להוראות סעיף 3ד לחוק הקודם, כי רצועת עזה היא אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון המדינה ואזרחיה. לפיכך, הנחתה הממשלה את שר הפנים לא לאשר, מכאן ואילך, מתן מעמד בישראל או היתר ישיבה בישראל לבן או בת זוג וכן לקטין מעל גיל 14, שרשום כתושב רצועת עזה או מי שמתגורר ברצועת עזה. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה תוארה העוינות בין רצועת עזה לבין מדינת ישראל בצל השתלטותו של ארגון הטרור חמאס על רצועת עזה, וכי יש קושי מעשי ממשי בבירור בקשות פרטניות של תושבי רצועת עזה. מדיניות זו אושרה על ידי בית המשפט הנכבד (בג"ץ 4047/13 **חדרי נ' ראש הממשלה** (14.6.2015)).

העתק החלטת ממשלה מס' 3598 מצורף ומסומן **מש/7**.

18. נוסחו זה של החוק הקודם, לאחר התיקון השני, עמד להכרעתו של בית משפט נכבד זה בעניין **גלאון**. ביום 11.1.2012 ניתן פסק הדין בהרכב של 11 שופטים, וברוב של שישה מול חמישה הוחלט - פעם נוספת - על דחיית העתירות. על עיקרי פסק הדין נעמוד בהמשך תגובה זו.

### **א.3. הקמת הוועדה המשותפת בכנסת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה**

19. בהתאם להוראות סעיף 5 לחוק הקודם, הוארך תוקפו 13 פעמים נוספות בהחלטות ממשלה שאושרו במליאת הכנסת.<sup>6</sup>

20. יצוין, כי ביום 15.6.2015, עת דנה מליאת הכנסת בהחלטת הממשלה להאריך בצו את תוקפו של החוק הקודם, דנה המליאה גם בהצעת ועדת הכנסת להסמך ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת הפנים והגנת הסביבה (להלן: **הוועדה המשותפת**) לדון בצווים המבקשים להאריך את תוקף חוק האזרחות הקודם, בהתאם לסעיף 5 לחוק, עובר להבאתם למליאת הכנסת. על-פי ההצעה, הוועדה המשותפת תהיה רשאית להמליץ למליאת כנסת לאשר את נוסח הצו המובא בפניה, לדחות אותו או לאשרו בשינויים (קרי, לתקופה שונה מזו המוצעת על-ידי הממשלה). בהצעת ההחלטה הובהר כי היא אינה נוגעת להארכת תוקף חוק הוראת השעה במקרה הנוכחי, ותחול רק בהארכות תוקף עתידיות, ככל שיהיו כאלה. כפי שציין יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ דוד ביטן, ההצעה נועדה "לשפר באופן משמעותי את הליך החקיקה ולאפשר דיון מעמיק בסוגיה רגישה זו", שכן להבדיל מדיוני המליאה, בדיוני הוועדה משתתפים גם גורמי המקצוע הרלוונטיים שיכולים להשיב לשאלות חברי הכנסת, וכן אזרחים וארגונים שיכולים אף הם להסב את תשומת לבם של חברי הכנסת לסוגיות שונות העולות מיישום ההסדר. יצוין, כי אף שהחוק הוא בסמכותו של שר הפנים, ההצעה הייתה כי בהארכות התוקף תדון ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, נוכח היכרותם של חברי ועדת החוץ והביטחון עם

<sup>6</sup> צווי הארכה פורסמו בימים: 15.7.2008, 20.7.2009, 28.7.2010, 31.1.2011, 31.7.2011, 31.1.2012, 5.5.2013, 3.4.2014, 28.6.2015, 29.6.2017, 26.6.2018, 11.6.2020.

המציאות הביטחונית שהיא הבסיס לצורך בהארכות הוראת השעה. בסיום הדיון, אישרה מליאת הכנסת את הצעת ועדת הכנסת.<sup>7</sup>

21. הוועדה המשותפת קיימה במהלך השנים מספר דיונים.<sup>8</sup> בדיונים אלו השתתפו נציגי רשות האוכלוסין וההגירה, נציגי שירות הביטחון הכללי, משרד הביטחון, מתאם הפעולות בשטחים וארגוני החברה האזרחית, בהם חלק מב"כ העותרים בעתירות דן.

22. ביום 1.6.2020, ולאחר שהתקיים דיון בוועדה המשותפת, אישרה מליאת הכנסת צו להארכת תוקפו של החוק הקודם בשנה נוספת, עד ליום 16.6.2021. נוכח פיזור הכנסת ביום 23.12.2020, ובהתאם להוראות סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, תוקפו של הצו הוארך באופן אוטומטי עד ליום 6.7.2021.

#### **4.א. פקיעת תוקפו של החוק הקודם**

23. ביום 8.6.2021 החליטה הממשלה ה-35 על הארכת תוקפו של החוק הקודם בשנה נוספת, אך החלטתה לא הובאה לאישור הכנסת.

24. ביום 13.6.2021 הושבעה הממשלה ה-36, וביום 5.7.2021 התקבלה החלטת ממשלה חדשה על הארכת תוקף החוק הקודם בחצי שנה, עד ליום 6.1.2022.

25. מאחר שעד למועד פקיעת תוקף החוק הקודם טרם הוקמה בכנסת ה-24 ועדת הפנים והגנת הסביבה (להלן: **ועדת הפנים**), לא ניתן היה להקים בשלב זה את הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת הפנים. בנסיבות אלה, דנה הוועדה המסדרת (אשר פועלת מכוח סעיף 2א לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994), בשאלה האם להסמיך את ועדת החוץ והביטחון הזמנית (אשר פועלת אף היא מכוח הסעיף האמור) להניח בפני מליאת הכנסת המלצה ביחס לצו שאישרה הממשלה. הוועדה המסדרת החליטה שלא להסמיך את ועדת החוץ והביטחון הזמנית, ועל כן הצו של הממשלה נדון במליאת הכנסת מבלי שהונחה בפניה המלצה של ועדה מוועדות הכנסת.

אולם, כדי לאפשר לחברי הכנסת לקבל תשתית עובדתית מקיפה בנוגע להסדרים שבחוק, קיימה ועדת החוץ והביטחון הזמנית ביום 5.7.2021 דיון עקרוני בסוגיית איחוד משפחות של ישראלים עם תושבי האזור ותושבי המדינות המנויות בתוספת. דיון זה נערך קודם לדיון במליאת הכנסת בצו. מאחר שוועדת החוץ והביטחון הזמנית לא הוסמכה לעניין זה על-ידי הוועדה המסדרת, היא לא הניחה באופן פורמלי המלצה למליאה בנוגע לצו, אך בתום הדיון קרא יו"ר הוועדה, חה"כ רם בן ברק, לחברי הכנסת להאריך את חוק האזרחות הקודם מטעמי ביטחון המדינה.

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון הזמנית מיום 5.7.2021 מצורף ומסומן **מש/8**.  
העתק מסמכי הרקע שעמדו בפני ועדת החוץ והביטחון 5.7.2021 מצורף ומסומן **מש/9**.

<sup>7</sup> קישור לפרוטוקול ישיבת המליאה:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=565839>

<sup>8</sup> דיוני הוועדה התקיימו בתאריכים: 1.6.2016, 21.2.2017, 28.5.2018 ו-1.6.2020.

26. מליאת הכנסת דנה בצו של הממשלה ביום 6.7.2021. בסופו של דיון ארוך הצביעו 59 חברי כנסת בעד הארכת תוקפו של חוק האזרחות הקודם, ואולם מספר זהה של חברי כנסת הצביעו נגד הארכת תוקפו. **בהינתן תוצאה זו פג תוקפו של החוק הקודם במועד זה.**<sup>9</sup>

#### **5. הפסיקה בדבר חוקתיות החוק הקודם**

##### **פסק הדין בעניין עדאלה**

27. פסק הדין בעניין **עדאלה**, אשר פורסם ביום 14.5.2006, דן בחוקתיותו של החוק הקודם בנוסחו לאחר התיקון הראשון. טענתם המרכזית של העותרים הייתה כי החוק פגע בזכות החוקתית לחיי משפחה בכך שמנע איחוד משפחות של בני זוג ערבים-ישראלים עם בני זוגם מהאזור, וכן הטיל מגבלות על הקשר בין ההורה הישראלי לבין ילדו תושב האזור. כן נטען, כי החוק פוגע בזכות לשוויון מאחר שפגיעתו במישור התוצאה היא באזרחי ישראל הערבים, שכן הם אלו המבקשים להינשא לבני זוג מהאזור. עוד טענו העותרים כי תכליתו של החוק פסולה, מאחר שעומדים בבסיסה שיקולים דמוגרפיים. בנוסף, נטען כי הפגיעה בזכויות היסוד נוכח האיסור הגורף לקבלת מעמד אינה מידתית, והיה על המדינה לקבוע מנגנונים של בדיקה פרטנית כך שרק מי שנשקף ממנו סיכון לביטחון המדינה לא יורשה להיכנס בשעריה.

בית המשפט הנכבד דן כאמור בעתירות אלה בהרכב מורחב של 11 שופטים ודחה את העתירות ברוב דעות של שישה שופטים (כב' המשנה לנשיא חשין וכב' השופטים נאור, גרוניס, עדיאל, ריבלין ולוי), כנגד עמדתם של חמישה שופטים המיעוט (כב' הנשיא ברק, וכב' השופטים ביניש, חיות, פרוקצ'יה וג'ובראן). נעמוד להלן על עיקרי חוות הדעת הרוב והמיעוט בפסק הדין.

##### **דעת הרוב**

28. העמדה המרכזית בדעת הרוב ניתנה על ידי כב' המשנה לנשיא **חשין**.

כב' המשנה לנשיא חשין דחה את טענות העותרים לפיהן החוק פוגע בזכות החוקתית לחיי משפחה ובזכות לשוויון. נקבע, כי כל עוד נמשך העימות המזוין בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית אין על המדינה חובה להתיר לתושבי האזור שנישאו לאזרחי המדינה לשהות בישראל.

באשר לפגיעה בזכות החוקתית לחיי משפחה: כב' המשנה לנשיא חשין חידד את השאלה שעל הפרק, האם חבה המדינה חובה מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו להתיר לבני זוגם הזרים של אזרחי ישראל, להגר לישראל ולקבוע בה את מקום מושבם, ובהנחה שהתשובה חיובית, יש להמשיך ולשאול אם גם בעת מלחמה עומדת לאזרח זכות זו.

כב' המשנה לנשיא חשין קבע כי אומנם הזכות לחיי משפחה נגזרת מהזכות החוקתית לכבוד האדם, אך לזכות לחיי משפחה פנים רבות, ובענייננו אין פגיעה בגרעין הזכות אלא בפריפריה שלה. נקבע כנקודת המוצא כי המדינה, ככל מדינה, אינה חייבת להתיר כניסת זרים לתחומה או

---

<sup>9</sup> קישור לפרוטוקול ישיבת המליאה, אשר החלה ביום 5.7.2021: <https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=2159730>

להתיר להם להתיישב בה דרך קבע, וכן היא רשאית שלא להתיר לבני משפחה של אזרחיה ותושביה להגר למדינה. על כן, נקבע כי זכותו של הפרט לחיי משפחה אינה גוזרת זכות חוקתית לאיחוד משפחות בתוך מדינת ישראל. צוין בהקשר זה, כי כבוד האדם של כל אזרחי ישראל מחייב כי לא תינתן יד חופשית לכל אזרח, ברמה של זכות חוקתית, לשנות את פני החברה על-ידי הבאתם של זרים לישראל. על כך הוסיף כי אין זכות קנויה לאזרח או תושב ישראל להביא לישראל את בן משפחתו הזר שהוא תושב ישות עוינת המצויה בעימות מול מדינת ישראל, שכן טעמים של ביטחון המדינה מסיגים את זכות היחיד כי בן משפחתו ישב במדינה. נוכח כל האמור, קבע כב' המשנה לנשיא חשין כי "הערך של כבוד האדם - מעיקרו - אינו חוצב מתוכו זכות חוקתית לממש בישראל את נישואיו עם בן-זוג זר, או להכניס לישראל את הורהו הזר, שהוא (בן הזוג או ההורה) נתין מדינה המצויה במצב של מלחמה - או במצב של מעין-מלחמה - עם ישראל. מסקנה זו נדרשת הן בבדיקת עוצמתה של הזכות לקיומם של חיי משפחה, הן מן הערכים והאינטרסים של המדינה ותושביה לחיים ולביטחון, והן בעימות בין זו לאלה" (פס' 86 לפסק דינו).

באשר לפגיעה בזכות לשוויון: כב' המשנה לנשיא קבע כי החוק פוגע מבחינת תוצאתו באזרחיה ותושביה הערבים של המדינה. אולם, לעמדתו החוק אינו מפלה בין אזרחי ישראל הערבים לאזרחים שאינם ערבים, שכן נעשית מכוחו הבחנה מותרת בין מי שנישאו לנתינים של ישות עוינת, אשר חזקה עליהם כי הם מהווים פוטנציאל לסיכון ביטחוני, לבין מי שנישאו לזרים שאינם נתיני אויב.

נוכח האמור, נקבע כי הפגיעה במקצת מאזרחי ישראל היא כורח המציאות ואינה עולה לכדי פגיעה בזכות חוקתית מוגנת. למעלה מן הצורך, בחן כב' המשנה לנשיא גם את מבחני פסקת ההגבלה.

נקבע כי תכליתו של החוק, הגנה על ביטחונם ועל חייהם של תושבי ואזרחי המדינה, היא תכלית ראויה. בהמשך לכך, נקבע כי החוק מהווה אמצעי ראוי ורציונאלי למימוש תכליתו. כן נמצא כי המחוקק היה רשאי לבחור באיסור הגורף לכניסתם של תושבי אזור בטווח הגילאים הקבוע בחוק, שכן הבדיקה הפרטנית אינה אפקטיבית דיה ועל כן אינה מגשימה את התכלית החקיקתית באותה המידה.

עיקר הדיון החוקתי התקיים בניתוח המבחן השלישי של דרישת המידתיות, במענה על השאלה האם התועלת בחוק עולה על נזקו. כב' המשנה לנשיא חשין סבר כי מאחר שבדיקה פרטנית לא מבטיחה באופן ראוי את ביטחון הציבור ואין בה כדי להקטין באופן אפקטיבי את הסיכון הנשקף מבן המשפחה תושב האזור, ביטול ההסדר הגורף עלול להביא לריבוי פעולות טרור ולפגיעה בתושבי ואזרחי המדינה. כן ניתן משקל להוכחת תועלתו של החוק, ומנגד לצמצום הסדריו כך שיחול רק על אוכלוסיות מהן נשקף פוטנציאל סיכון ביטחוני גבוה. למערך שיקולים זה נוספה העובדה כי החוק נחקק כהוראת שעה. על כן, באיזון בין הבטחת החיים לבין הנזק שנגרם למקצת אזרחי ישראל – נקבע כי גוברת התועלת על הנזק.

לבסוף, צוין כי ראוי להוסיף לחוק חריג נוסף לטיפול בסוגיות הומניטריות.

נוכח כל האמור, נפסק כי החוק צולח את מבחני פסקת ההגבלה ואין עילה לבטלותו של החוק.

29. כב' השופטים **גרוניס**, **נאור**, **עדיאל וריבלין** הצטרפו לעיקרי עמדתו של כב' המשנה לנשיא חשין. כב' השופט (כתוארו דאז) **גרוניס** היה מוכן להניח קיומה של פגיעה בזכות חוקתית, תוך שהדגיש כי ממילא החוק צולח את מבחני פסקת ההגבלה; כב' השופטת **נאור** (כתוארה דאז) הצטרפה לעמדת כב' השופט חשין על כלל חלקיה, וגם לשיטתה החוק אינו פוגע בזכויות חוקתיות; כב' השופט **עדיאל** הצטרף גם הוא לעמדת הרוב, וציין כי לשיטתו החוק פוגע בזכות לחיי משפחה אך אינו פוגע בזכות החוקתית לשוויון; כב' השופט (כתוארו דאז) **ריבלין** הצטרף גם כן לעמדת הרוב, כאשר עמדתו התבססה גם על עובדת היותו של החוק הסדר זמני. ביחס לגוף הדברים, סבר כב' השופט **ריבלין** כי יש לפרש את היקף הזכות באופן רחב, ועל כן הוכרה הפגיעה בזכות החוקתית לחיי משפחה, וכן הוכרה הפגיעה בזכות החוקתית לשוויון – אך ממילא נמצא כי החוק עומד במבחני המידתיות וכי תועלתו גוברת על הפגיעה המידתית בזכויות אלו.

30. כב' השופט **לוי** הצטרף גם הוא לדעת הרוב, אולם בחוות דעתו קבע כי החוק דורש בחינה נוספת והוספת שינויים שימזערו את פגיעתו בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון. לשיטתו של השופט **לוי** עיקר הקושי מצוי במבחן השני של המידתיות, שכן יש להמיר את האיסור הגורף בהסדר שבבסיסו בדיקה פרטנית, תוך ייעולה והתאמתה למציאות הביטחונית. אולם, נוכח החשש שעד להשלמת מלאכת החקיקה יהיה מי שינצל את הריק החקיקתי לפגיעה בביטחון המדינה, הצטרף כב' השופט **לוי** לדעת הרוב וקבע כי יש להותיר את החוק על כנו למשך תשעה חודשים וזאת כדי לאפשר כאמור חקיקת הסדר מתוקן.

#### עמדת המיעוט

31. חוות הדעת העיקרית בדעת המיעוט נכתבה על-ידי כב' הנשיא **ברק**.

כב' הנשיא **ברק** ניתח את הפגיעה החוקתית בזכות מנקודת מבטו של בן המשפחה הישראלי, מאחר שנמצא כי לבן המשפחה הזר אין כל זכות להיכנס ולהשתקע בישראל. בהמשך לכך, קבע כב' הנשיא **ברק** כי הזכות החוקתית לחיי משפחה כוללת גם את הזכות לממש בישראל. נוכח האמור, נקבע כי החוק פוגע בזכות החוקתית לחיי משפחה של מי שהוא אזרח או תושב ישראלי המבקש להתאחד עם בן משפחתו תושב האזור. כן נקבע כי החוק פוגע גם בזכות לשוויון של ישראלים המבקשים להינשא לפלסטינים תושבי האזור, שכן החוק מגביל מבחינה תוצאתית בעיקר את ערבי ישראל.

בהמשך לכך, בחן כב' הנשיא **ברק** האם הפגיעה בזכות החוקתית היא כדין. נקבע כי תכליתו של החוק היא תכלית ביטחונית ראויה שעניינה הפחתת הסיכון הביטחוני מבני הזוג הזרים בישראל.

לאחר מכן בחן הנשיא **ברק** את עמידת החוק במבחני המידתיות. נקבע כי מתקיים קשר רציונלי בין הסדרי החוק לתכליתו, שכן האיסור על כניסתם של בני הזוג הזרים לישראל מונע את הסיכון הנשקף מהם. עוד נקבע כי אין בנמצא אמצעי שפגיעתו פחותה, שכן בדיקה פרטנית של מי שמבקש להשתקע בישראל אינה מגשימה באותה המידה את התכלית הביטחונית של החוק ואינה משתווה לתוספת הביטחון המושגת מהאיסור הגורף, ועל כן המחוקק רשאי היה לבחור באמצעי הגורף.

כובד הדיון התמקד במבחן המידתיות במובן הצר, אשר נוסח על ידי כב' הנשיא ברק כעניין של ניתוח הסתברות התממשות הסיכונים: "השאלות שיש לשאול בענייננו הן שאלות של הסתברות. השאלה הינה מה ההסתברות כי ייפגעו חיי אדם אם נתמיד בבדיקה האינדיבידואלית לעומת ההסתברות כי ייפגעו חיי אדם אם נעבור לאיסור גורף, והאם תוספת הסתברותית זו שקולה כנגד הוודאות שבהגדלה הנגרמת על ידי כך לפגיעה בזכויותיהם של בני זוג אזרחי המדינה" (פס' 110).

כב' הנשיא ברק קבע כי תוספת הביטחון אינה מידתית ביחס לתוספת הנזק, שכן דמוקרטיה מוותרת על תוספת מסוימת של ביטחון כדי להשיג תוספת גדולה ממנה לאין שיעור של הגשמת חיי משפחה ושוויון. צוין לעניין זה כי החריגים הקיימים בחוק מלמדים על מדיניות של נטילת סיכונים, ומכך שהמדינה מוכנה ליטול סיכונים מסוימים נלמד שניתן ליטול את הסיכון הכרוך במעבר לבדיקות פרטניות חלף האיסור הגורף. בגדר דיון זה ציין הנשיא ברק את הצורך בהגברת האפקטיביות של הבדיקה האינדיבידואלית. בהמשך צוין, כי היעדרו של חריג הומניטארי ממחיש את חוסר מידתיות החוק (במובן הצר).

בהתאם לכך, סבר כב' הנשיא ברק כי יש להורות על בטלותו של החוק בכפוף להשעיית הכרזת הבטלות למשך שישה חודשים כדי לאפשר חקיקת הסדר חלופי.

32. כב' השופטים **ביניש, ג'ובראן, חיות ופרוקצ'יה** הצטרפו לחוות דעתו של הנשיא ברק. יצוין כי בחוות דעתם של כב' השופטים ג'ובראן ופרוקצ'יה הובעו תהיות וספקות לגבי היותה של התכלית הביטחונית העומדת בבסיס החוק תכלית יחידה, שכן מההיסטוריה החקיקתית עלו גם שיקולים דמוגרפיים. כב' השופטת פרוקצ'יה הוסיפה כי אפשרות קיומה של תכלית נוספת מקרינה על עוצמתו של השיקול הביטחוני בעת בחינת מידתיות הפגיעה.

### **פסק הדין בעניין גלאון**

33. בפסק הדין בעניין **גלאון** אשר ניתן ביום 11.1.2012 דן בית המשפט פעם נוספת בחוקתיות החוק, בנוסחו לאחר תיקונו השני. גם הפעם דן בית המשפט הנכבד בעתירות בהרכב מורחב של 11 שופטים ודחה את העתירות ברוב דעות של שישה שופטים (כב' המשנה לנשיאה ריבלין, וכב' השופטים גרוניס, נאור, רובינשטיין, מלצר והנדל), כנגד עמדתם של חמישה שופטי המיעוט (כב' הנשיאה ביניש וכב' השופטים לוי, ארבל, ג'ובראן וחיות). נעמוד להלן על עיקרי חוות הדעת הרוב והמיעוט בפסק הדין.

### **דעת הרוב**

34. כב' השופט (כתוארו אז) **רובינשטיין** הצטרף לעמדתם העקרונית של כב' המשנה לנשיא חשין וכב' השופטת נאור בפסק הדין בעניין **עדאלה**, לפיה החוק אינו פוגע בזכות חוקתית. על אף מסקנה זו, המשיך כב' השופט רובינשטיין בניתוח החוקתי וקבע כי גם לו היה מקבל את טענת העותרים לפגיעה בזכויות חוקתיות, היא עומדת בדרישות פסקת ההגבלה.

באשר למחלוקת שהתגלעה בעניין **עדאלה** ביחס למבחן המידתיות השלישי, השיב כב' השופט רובינשטיין כי אין להפוך את השאלה במסגרת מבחן המידתיות במובן הצר לשאלה מתמטית, שכן לא ניתן להשוות בין הערכים המונחים על שתי כפות המאזניים. כב' השופט רובינשטיין הכיר

בפגיעה באזרחיה הערבים של המדינה בעבור תוספת הביטחון המושגת באמצעות החוק, אך נקבע כי יש לבחון אילו מחירים מוכנה החברה בכללותה לשלם ומשלמת בפועל כדי להבטיח את בטחונה ולבחון כיצד מתפזר המחיר בין חלקי האוכלוסייה. מאחר שהוראת השעה היא "לבנה אחת מחומת המגן שמציבה החברה הישראלית מול הטרור" (פס' ל"ח), נקבע כי המחיר שנכפה על בני המיעוט הערבי בגדרי חוק האזרחות הקודם אינו בחוסר פרופורציה למחירים חוקתיים אחרים שנאלצת החברה הישראלית כולה לשלם למען ביטחונה. לכך הוסיף כב' השופט רובינשטיין את טיבו הזמני של החוק; וכן את אפשרות התנועה הנוחה יחסית בין האזור לשטחי ישראל, אשר ממתנת את חומרת הפגיעה במי שהוראות החוק משפיעות עליו. בהינתן כל האמור, נקבע כי החוק צולח את מבחני המידתיות ואין עילה להורות על בטלותו.

35. כב' השופט (כתוארו דאז) **מלצר** הצטרף גם הוא לעמדת כב' המשנה לנשיא חשין והשופט נאור בפסק הדין בעניין **עדאלה**. השופט מלצר הוסיף וקבע כי החוק צולח את מבחן המידתיות במובנו הצר, גם לאור "עיקרון הזהירות המונעת", אשר נועד להתמודד עם הקושי בפער בין הידע הקיים בזמן נתון לבין הנזק הפוטנציאלי הגדול והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים.

36. כב' השופטים **נאור**, **גרונס וריבלין** חזרו על עמדותיהם כפי שהובעו בעניין **עדאלה**: כב' המשנה לנשיאה **ריבלין** ציין כי תיקונו השני של החוק ממתן את פגיעתו; כב' השופט (כתוארו דאז) **נאור** הוסיפה כי חלוף הזמן ממתן את הפגיעה, שכן מספר המשפחות שנישאו לפני החלטת הממשלה והחוק, שאינן יכולות לזכות באיחוד משפחות, התמעט. לעומת זאת, מי שבחר לאחר שנחקק החוק להקים משפחה עם מי שכניסתו ארצה אסורה, עשה זאת תוך ידיעת המצב המשפטי. כן נקבע על ידה כי בעתירות הועלו גם מגוון טענות מנהליות אשר עליהן להתברר בהליכים אחרים מתאימים, ואין מקום לכרוך טענות אלו עם הטענות החוקתיות בדבר תוקפו של החוק.

37. כב' השופט (כתוארו דאז) **הנדל** ציין כי אינו סבור שהפגיעה בכל אחת מהזכויות - לחיי משפחה ושוויון - כשלעצמה מהווה פגיעה בזכות חוקתית. ברם, שילובן של שתי הפגיעות יחד, בנסיבות המקרה, מהווה פגיעה בכבוד האדם הדורשת את בחינת החוק במבחני פסקת ההגבלה. בתום בחינת מבחני פסקת ההגבלה הצטרף כב' השופט הנדל לדעת הרוב בדבר חוקתיותו של החוק.

#### דעת המיעוט

38. כב' השופט **לוי** בשונה מעמדתו בעניין **עדאלה** סבר כי יש להורות על ביטולו של החוק. לעמדתו, לא תוקן החוק כנדרש מאז ניתן פסק הדין הקודם והתיקונים שהוכנסו לחוק אף מעמיקים את הפגיעה בזכויות. כב' השופט לוי סבר כי החוק אינו צולח אף אחד ממבחני פסקת ההגבלה, למעט עיקרון החוקיות. לעמדתו, החוק אינו מתיישב עם הנרטיב המכוון של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, והיה ניתן להשיג את התכלית הביטחונית של החוק תוך פגיעה פחותה, באמצעות הסדר פרטני המבטא נכונות לנטילת סיכונים. כב' השופט לוי עמד על תכליתו של החוק, הגנה על ביטחון הציבור מפני איומי טרור. אינטרס ציבורי המצדיק פגיעה בזכות לשוויון ולחיי משפחה, אך נקבע כי תכלית זו אינה רגישה דיה לזכויות אדם. עוד הוסיף כב' השופט לוי כי נוכח ההסדרים בדבר כניסתם של תושבי אזור לצרכי תעסוקה, הופכת התכלית הביטחונית לחשודה. באשר למבחני המידתיות, סבר השופט לוי כי החוק עשוי להגשים את התכלית הביטחונית, אולם

מעברו השני רגשות התסכול והקיפוח הנגרמים כתוצאה מפגיעתו של החוק עלולים להוביל למעשים שליליים, ולכן החוק לוקה באשר לקיומו של קשר רציונאלי בין הסדריו לתכליתו. עוד צוין כי ההסדר הגורף שבחוק אינו מידתי שכן יש אמצעי שפגיעתו פחותה – בדיקות פרטניות.

39. כב' השופטים ג'ובראן, ביניש וחיות חזרו על עמדתם כפי שהובעה בעניין **עדאלה**, תוך שנקבע כי אין בתיקונו השני של החוק כדי למתן את הפגיעה בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון. כב' השופטת ארבל הצטרפה גם היא לעמדה זו, ומצאה כי החוק אינו צולח את מבחן המידתיות במובנו הצר. שופטי דעת המיעוט סברו כי יש להשהות את בטלות החוק כדי לאפשר למחוקק לגבש הסדר חלופי.

### **סיכום פסקי הדין**

40. מהמתואר לעיל נלמד כי חוקתיות החוק עמדה למבחן בית משפט נכבד זה בשני הרכבים מורחבים, ובשני המקרים צלח החוק את הבחינה החוקתית.

41. כלל השופטים הן בעניין **עדאלה** הן בעניין **גלאון**, שופטי הרוב ושופטי המיעוט, היו תמימי דעים כי לבן המשפחה הזר, תושב האזור, אין זכות חוקתית להיכנס או להשתקע בישראל. על כן, בחינת הפגיעה בזכות החוקתית התמקדה בבן המשפחה **האזרח או התושב הישראלי בלבד**.

בפסקי הדין הובעו דעות שונות באשר לפגיעתו של החוק בזכויות חוקתיות והיקף התפרשותה של הזכות החוקתית לחיי משפחה. מרבית שופטי המותבים סברו או היו מוכנים לצאת מנקודת הנחה כי ישנה פגיעה חוקתית בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון, וחלק משופטי דעת הרוב סברו כי החוק אינו פוגע כלל בזכויות חוקתיות.

42. בשני פסקי הדין מרבית השופטים, בעמדת הרוב ובעמדת המיעוט, קבעו כי תכליתו של החוק היא **תכלית ביטחונית ראויה**, וכי החוק עומד בשני מבחני המשנה הראשונים של המידתיות. על כן, בפסקי הדין התמקד הדיון **במבחן המידתיות במובנו הצר**.

שופטי המיעוט סברו כי נוכח תכליתו הביטחונית של החוק, ישנה הצדקה לביצוע בדיקות פרטניות בעת בחינת בקשות לאיחוד משפחות עם תושבי אזור. לשיטתם, נוכח הפגיעה בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון, ראוי ליטול סיכון במעבר לבדיקות פרטניות חלף האיסור הגורף הקבוע בחוק ולוותר על תוספת הביטחון המושגת באמצעות החוק. מנגד, שופטי הרוב ראו את הפגיעה בחייהם של אזרחים ישראלים כעניין ודאי ולא כסיכון בלבד, ועל כן נקבע כי החוק נחוץ כדי למנוע ביצועם של מעשי טרור על ידי תושבי האזור. עוד סברו שופטי הרוב כי בהינתן החריגים הרבים הקבועים בחוק המקטינים את פגיעתו, בבחינת המאזן הכולל עולה התועלת על הנזק שבחקיקה.

### **ניסיון נוסף לתקיפת חוקתיות החוק הקודם – פסק הדין בעניין פלוניס**

43. ביום 18.10.2017 ניתן פסק דין נוסף של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 813/14 **פלוניס נ' שר הפנים** (להלן: **עניין פלוניס**), במסגרתו נדחו מספר עתירות אשר ביקשו להעמיד פעם נוספת את חוקתיותו של חוק האזרחות הקודם למבחן, כך שישונה החוק באופן שיאפשר את שדרוג מעמדם של תושבי האזור השוהים בישראל במשך תקופה ממושכת לכל הפחות למעמד של "תושב ארעי".

חלק מהעיתירות ביקשו לקרוא לתוך החוק חריג המאפשר שדרוג למעמד של תושב ארעי; חלק מהעותרים ביקשו את ביטול סעיפי החוק האוסרים על מתן רישיון ישיבה לתושבי אזור מעל גיל 14; אחרים ביקשו לשנות סעיפי חוק מסוימים באופן שיאפשר שדרוג מעמד של תושבי אזור השוהים בישראל במשך תקופה ארוכה או לפרש את סעיף 3ג לחוק כך שיאפשר שדרוג מעמד; חלק מהעותרים ביקשו סעד מצומצם יותר שעניינו ביטולה של הוראת המעבר המונעת שדרוג מעמד של מי שהחל את הליך איחוד המשפחות לפני כניסתם לתוקף של החלטת הממשלה והחוק.

הטענה העיקרית בעתירות הייתה שביחס למי ששוהה בישראל מזה שנים רבות, אין עוד הצדקה ביטחונית לאסור על שדרוג מעמדו. כן נטען כי היתר השהייה אינו מקנה זכויות סוציאליות, ולכן יש באיסור על שדרוג המעמד פגיעה בלתי מידתית בזכויות.

44. בפסק הדין, אשר ניתן על ידי כב' הנשיאה נאור בהסכמת כב' השופטים עמית ודנציגר, נקבע כי לא חל שינוי משמעותי במציאות הביטחונית מאז שניתנו פסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, וכי לפי עמדת גורמי הביטחון נשקף סיכון ביטחוני מתושבי האזור המצדיק את הותרת החוק על כנו. לפיכך, נמצא כי על אף שבמוקד פסקי הדין הקודמים לא עמדה שאלת איסור שדרוג המעמד של תושבי האזור השוהים בישראל שנים רבות, **אין מקום לפתוח מחדש לדיון את חוקתיותו של החוק (פס' 20-21 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור; פס' 1 לפסק דינו של כב' השופט עמית).**

45. כב' הנשיאה נאור סקרה בפסק הדין את ההתפתחויות העובדתיות שחלו ביחס לזכויות הנלוות להיתר השהייה, וסברה כי הללו צמצמו את הפערים שבין המחזיקים בהיתרים זמניים לבין רישיונות ישיבה, על אף שנותרו יתרונות סוציאליים להחזקה ברישיון ישיבת ארעי. עוד עמדה על החלטת שר הפנים אשר שינתה לטובה את מצבם של חלק מתושבי האזור המחזיקים היתרי שהייה, לפיה יאושר שדרוג מעמדם של תושבי האזור המחזיקים בהיתרי שהייה בישראל אשר בקשותיהם לאיחוד משפחות אושרו עד לסוף שנת 2003, כך שיינתן להם ולילדיהם שנולדו לאחר יום 1.1.98 רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 – אישור השדרוג נעשה בהתאם להוראות סעיף 1א3 לחוק האזרחות הקודם, אשר אפשר לשר הפנים להעניק רישיונות ישיבה מטעמים הומניטאריים. בית המשפט קבע כי החלטה זו הפכה חלק ניכר מהעיתירות ללא אקטואליות.

46. בפסק דין נדחתה טענת העותרים לפיה בית המשפט הכיר בכך שתושב אזור השוהה כדין בישראל מספר שנים זכאי לשדרוג מעמדו, והובהר כי פסיקתו הקודמת של בית המשפט בנושא התמקדה בשדרוג מעמדם של קבוצה מסוימת ומתוחמת – תושבי אזור אשר החלו בהליך המדורג לפני שנת 2002, קרי לפני החלטת הממשלה וחוק האזרחות הקודם (פס' 21 לפסק הדין). בכלל כך, נדחתה הטענה לפיה יש לפרש את המונח "תושב אזור" ככזה שאינו חל על מי ששוהה כדין בישראל למשך שנים ארוכות (פס' 23 לפסק הדין).

47. עוד נקבע כי קיים מסלול חלופי במישור המינהלי, שבגדרו ניתן להעלות טענות עקרוניות או פרטניות כנגד האיסור על שדרוג מעמדם של תושבי האזור. על כן, נקבע באשר לסעדים החוקתיים שהתבקשו, כי אין מקום להתערבות בחוק, ודאי לאחר שנמצא חוקתי בשני פסקי דין קודמים, וכי יש לפנות לסעד זה רק לאחר מיצוי כלל הדרכים המשפטיות החלופיות:

"לגישתי גם אין מקום להורות לעת הזו על מתן סעדים חוקתיים. החלטת השר פתחה פתח לשדרוג תושבי אזור השוהים בישראל במסגרת איחוד משפחות במישור המינהלי, באמצעות פנייה לוועדה ההומניטרית מכוח סעיף 3א לחוק (ראו והשוו להערתו של השופט נ' הנדל בעניין גלאון (פסקה 5), שהצביע על האפשרות לפרש באופן רחב את הסמכות ליתן היתרים מטעמים הומניטריים). החלטת השר מוגבלת לקבוצה מסוימת, אך לכאורה – מבלי לקבוע מסמרות בדבר – אין מניעה להעלות טענות כנגד היקפה בהליכים המתאימים. ואכן, כפי שעדכנו משיבי המדינה, כבר עתה תלויות ועומדות עתירות בעניין אופן יישום החלטת השר... העתירות הנזכרות אמנם מתמקדות בנסיבותיהם הפרטניות של העותרים, אולם הן מחזקות את המסקנה כי יש למצות את ההליכים במישור המינהלי. משקיים מסלול חלופי שבגדרו ניתן להעלות טענות עקרוניות או פרטניות כנגד האיסור על שדרוגם של תושבי אזור השוהים בישראל תקופה ארוכה (מבלי להכריע בשאלה אם המסלול המתאים הוא במסגרת עתירה לבית-משפט זה או במסגרת אחרת), **איני רואה מקום בשלב זה למתן סעד חוקתי. התערבות בחוק של הכנסת – ודאי לאחר שהוא נמצא חוקתי בשני פסקי-דין שניתנו בהרכבים מורחבים של בית-משפט זה – צריכה לשמש בנסיבות כאמצעי אחרון אשר יש לפנות אליו רק לאחר מיצוי דרכים משפטיות אחרות, ככל שישנן כאלה.** כך יש לנהוג במקרה שלפנינו" (פסקה 24 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור).

48. אל פסק דינה של כב' הנשיאה נאור הצטרפו כב' השופטים עמית ודנציגר, וכב' השופט עמית הוסיף:

"אף אני סבור כי אין מקום לפתוח מחדש לדיון את חוקיותו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003 (להלן: הוראת השעה), לאחר שזה נדון פעמיים בהרכבים מורחבים של אחד עשר שופטים בפסקי הדין בעניין עדאלה וגלאון (...).

עם זאת, בהינתן שהתוצאה בשני פסקי דין אלה הייתה על חודו של קול, ובהינתן חלופי הזמן, אני סבור כי ריכוך הוראת השעה הוא צו השעה. זאת, לכל הפחות ברוח דברי חברתי הנשיאה לגבי מי שכבר החל בהליך איחוד משפחות ערב החלטת הממשלה (תושבי האזור שבקשתם הייתה ב"צנרת"). החלטת שר הפנים לשדרג מעמדם של תושבי האזור, שבקשתם להיכנס להליך איחוד משפחות אושרה עד לסוף שנת 2003, היא צעד משמעותי שיש לברך עליו. כשלעצמי, לא הייתי שולל אף בחינת האפשרות לילך צעד נוסף, ולרכך הוראת השעה במידה נוספת".

49. כפי שיפורט להלן, במסגרת דיוני החקיקה של חוק האזרחות נושא העתירה, דנו חברי הכנסת בהרחבה, במסגרת דיונים רבים, בחסרונות הגלומים בהיתר השהייה לעומת רישיון הישיבה. בהמשך לכך, ביקשו חברי הכנסת, באופן ההולם את הערות בית המשפט הנכבד כפי שנשמעו בעניין **פלונים**, להוסיף על הצעת החוק הממשלתית הוראה מיטיבה לפיה בעלי היתרי שהייה השוהים כדין מזה שנים רבות, בכפוף לעמידה בתנאי גיל, יהיו זכאים לשדרוג מעמדם.

## **ב. חוק האזרחות נושא העתירות – הליכי החקיקה**

### **1. הצעות חוק האזרחות**

50. משפקע החוק הקודם ביום 6.7.2021, הונחו על שולחן הכנסת ארבע הצעות חוק – הצעת חוק ממשלתית ושלוש הצעות חוק פרטיות – אשר ביקשו לחוקק מחדש את הסדריו של חוק האזרחות הקודם (להלן: **הצעות החוק**).

51. הצעת החוק הממשלתית, הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022, מ/1509 (להלן: **הצעת החוק הממשלתית**), הונחה על שולחן הכנסת ביום 7.2.2022. כעולה מדברי ההסבר, ביקשה הממשלה לעגן מחדש בחקיקה את ההסדר שפקע, כהוראת שעה לשנה נוספת, זאת בעקבות ועל סמך חוות דעת עדכנית של שירות הביטחון הכללי, לפיה יש צורך בטחוני בחקיקה זו. וכך נכתב בדברי ההסבר:

"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 מבקרי איחוד משפחות ממקומות אחרים בעולם. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותן מאתר נוח ונגיש לגיוס בעבור ארגוני הטרור והן לנוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהן כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו נובע מהזיקה הערכית והזהותית של אוכלוסייה זו עם הזיקה 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 [...]"

בעקבות חוות הדעת העדכנית של שירות הביטחון הכללי אשר ניתנה לאחרונה כאמור לעיל ובהמשך לחוות הדעת בנושא עובר להחלטות הממשלה הקודמות, מוצע לחוקק חוק זה כהוראת שעה לשנה אשר תיבחן מדי שנה בהתאם למצב הביטחוני כפי שיהיה באותה העת."

52. שלוש הצעות החוק הנוספות הן הצעות חוק פרטיות (להלן יחדיו: **הצעות החוק הפרטיות**), אשר ביקשו גם הן לעגן מחדש את הסדריו של חוק האזרחות הקודם ולהוסיף לו מספר הסדרים:

(א) הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), התשפ"ב-2021, פ/24/1994 שיזם חה"כ צביקה האוזר והונחה על שולחן הכנסת ביום 2.8.2021. ביקשה לעגן מחדש את הסדריו של חוק האזרחות הקודם, וכן ביקשה להוסיף הוראה נוספה שעניינה קביעה כי הפעלת סמכותו של שר הפנים תהיה בהתאם לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, לרבות העקרונות הקבועים בחוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי וחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 9 להצעת החוק). וכך נכתב בדברי ההסבר לעניין זה:

"מאז חקיקתה של הוראת השעה התקיימה התפתחות חוקתית מהותית, שעיגנה בחוק-יסוד, לצד עקרונות הליבה הדמוקרטיים של המדינה, את אופייה הלאומי של מדינת ישראל. הוראת השעה בנוסחה הנוכחי מפרטת את מהותו של האינטרס הביטחוני, אך אותו אי אפשר לשקול במנותק מעקרונות היסוד של מדינת ישראל. על כן, מן הראוי לכלול בהקשר זה גם הפנייה מפורשת לעקרונות היסוד הרלוונטיים בנושא כה מהותי – על אחת כמה וכמה שמדובר בנושא הנמצא במחלוקת ציבורית ופרשנית."

(ב) הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2021, פ/24/2276 שיזם חה"כ שמחה רוטמן וחברי כנסת נוספים והונחה על שולחן הכנסת ביום 11.10.2021, ביקשה לחוקק מחדש את חוק האזרחות הקודם ולהוסיף מספר הוראות נוספות: הוצע להוסיף חובת דיווח שנתית לוועדת הפנים על מספר ההיתרים שניתנו (סעיף 11 להצעה); הוצע לקבוע כי שר הפנים יביא לאישור ועדת הפנים של הכנסת מכסה מרבית למספר הבקשות שיאושרו בשנה הן לגבי גברים מעל גיל 35 ונשים מעל גיל 25, והן לגבי הוועדה ההומניטארית. זאת להבדיל

מנוסח החוק הקודם, לפיו שר הפנים יכול היה לקבוע באישור הממשלה מכסה רק ביחס למספר ההיתרים והרישיונות שרשאית ליתן הוועדה ההומניטרית. כן הוצע לקבוע בגדר החוק כי ניתן לקבוע מכסה כך שלא תאושר ולו בקשה אחת, וכי אם לא תיקבע מכסה על ידי שר הפנים תעמוד המכסה על מספר הבקשות שאושרו בשנת 2017 (סעיף 12 להצעה); הוצע לקבוע כי ההסדר לפיו ניתן להאריך את הוראת השעה בצו מדי שנה ימשיך לעמוד בתוקפו, ואולם ההסדר כולו יהפוך להוראת קבע עם חקיקתו של חוק יסוד: ההגירה (סעיף 13 להצעה).

(ג) הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022, פ/24/2997 שיוזם חה"כ אבי דיכטר והונחה על שולחן הכנסת ביום 10.1.2022, ביקשה לקבוע כי המכסה המירבית להיתרים ורישיונות שרשאי להעניק שר הפנים מכוח החריג ההומניטארי תהיה טעונה גם אישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, וכי אם לא תיקבע מכסה תעמוד בתוקפה המכסה שהייתה בשנה הקודמת. עוד הוצע לעגן חובת דיווח של שר הפנים לוועדת החוץ והביטחון. כמו כן, בדומה להצעת חה"כ האו"ר, ביקש חה"כ דיכטר לקבוע כי שר הפנים יפעיל סמכותו למתן היתרים ורישיונות בהתאם לעקרונות הקבועים בחוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי וחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו.

העתק ארבע הצעות חוק האזרחות, מצורף ומסומן **מש/10**.

## **2.2. הדיון במליאת הכנסת בהצעות חוק האזרחות**

53. הצעת החוק הממשלתית נדונה במליאת הכנסת ביום 7.2.2022 ואושרה בקריאה הראשונה ברוב של 44 תומכים מול 5 מתנגדים.<sup>10</sup> בצמוד אליה הובאו לדיון הצעות החוק הפרטיות לדיון מוקדם ('קריאה טרומית'), שאושרו אף הן. חה"כ מתן כהנא, הציג במליאה את חשיבותה של הצעת החוק הממשלתית (פרוטוקול הדיון במליאה מיום 7.2.2022, בעמ' 105-106):

"בפנינו מונח היום חוק בעל חשיבות ביטחונית מהמעלה הראשונה. חוק זה נחקק לאחר שהתברר כי פלסטינים שקיבלו מעמד בישראל מכוח איחוד משפחות היו מעורבים בביצוע פיגועים באינתיפאדה השנייה, ולאחר מכן היו מעורבים בפעולות טרור חמורות נגד אזרחי ישראל. לפי נתוני השב"כ, משנת 2001 ועד יולי 2021 - היו מעורבים בפיגועים 165 פלסטינים שקיבלו מעמד בישראל מכוח איחוד משפחות או ילדים של פלסטינים שקיבלו מעמד מכוח הליך זה. מאות המחבלים אשר קיבלו את מעמדם בישראל מכוח נישואים הם ההוכחה הניצחת לחשיבות הביטחונית של החוק. אין ספור המצבות הדוממות של יהודים אשר נרצחו אך בשל היותם יהודים הם ההוכחה האילמת לנחיצותו של החוק. החוק האנושי הזה אינו מונע איחוד משפחות. להפך."

54. גם חברי הכנסת רוטמן, דיכטר והאו"ר הציגו את הצעות החוק הפרטיות שיזמו, ואת השינויים שביקשו לבצע בחוק (שם, בעמ' 112-116). כך, חה"כ רוטמן אמר במליאה כי הצעת החוק מטעמו נותנת מענה לכך ש"לראשונה בתולדות מדינת ישראל יש בקואליציה, יש בממשלה, סיעות שאומרות בפה מלה, הן לא מתביישות לומר זאת, שהן רוצות איחוד משפחות, שהם מימוש שקט

<sup>10</sup> קישור לפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 7.2.2022: <https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=2169233>

או רועש של זכות השיבה הפלסטינית הלא-קיימת לתוך מדינת ישראל. לא הייתה סיטואציה כזאת מעולם, בוודאי לא מאז שנחקק חוק האזרחות (הוראת שעה) בפעם הראשונה בשנת 2003. שינוי המציאות הזה דרש שינוי בנוסח החוק; לא במהות החוק, לא לשנות את הסטטוס קוו, אבל כן בהחלט לבוא ולומר מכסות ושיקפות..."; "חה"כ האזור עמד בדבריו על החשיבות הביטחונית של החוק, והוסיף כי לצד זאת "הגיעה העת גם להתייחסות כוללת בהפעלת שיקול הדעת של השר, זאת על פי הקונסטיטוציה הישראלית. כבוד האדם וחירותו מחד, וחוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי מאידך, אלה אבני ראשה של הקונסטיטוציה הישראלית."

55. במהלך הדיון הביעו חברי כנסת שונים התנגדות לנוסח הצעת החוק הממשלתית, משאינה כוללת התייחסות לעניין המכסות למתן היתרים ורישיונות ישיבה ולעניין שקיפות ההליך (ראו למשל את דבריו של חה"כ בצלאל סמוטריץ', בעמ' 204; דברי חה"כ יואב קיש, בעמ' 122).

חברי כנסת אחרים הביעו התנגדותם לחוק בטענה כי מדובר בחוק הפוגע בציבור הערבי בישראל ושבבסיסו עומדת תכלית דמוגרפית שעניינה שימור הרוב היהודי במדינת ישראל (ראו למשל דברי חה"כ אוסאמה סעדי, בעמ' 117; דברי חה"כ סמי אבו שחאדה, בעמ' 119; דברי חה"כ אחמד טיבי, בעמ' 124).

56. בתום הדיון נערכה הצבעה על הצעות החוק, והללו אושרו במליאת הכנסת. בתום ההצבעה הודיע יו"ר הכנסת, חה"כ מיקי לוי, אשר ניהל את ישיבת המליאה, כי הצעות החוק יועברו לדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן: **ועדת החוץ והביטחון או הוועדה**). מיד לאחר מכן, הציעו מספר חברי כנסת להעביר את הצעות החוק לדיון בוועדות אחרות בכנסת. נוכח האמור, ובהתאם למנגנון הקבוע בתקנון הכנסת, הודיע יו"ר הכנסת, כי קביעת זהות הוועדה שתדון בהצעות החוק תיעשה על-ידי ועדת הכנסת.<sup>11</sup>

### **3.ב. העברת הדיון בהצעות החוק לוועדת החוץ והביטחון**

57. ועדת הכנסת דנה בסוגיית ניתוב הדיון בהצעות החוק בדיון שנערך ביום 9.2.2022. בתום הדיון, החליטה ועדת הכנסת, ברוב של שלושה תומכים ומתנגד אחד, להעביר את הצעות החוק לדיון בוועדת החוץ והביטחון, נוכח ההיבטים הביטחוניים הכרוכים בחקיקה, והיות שהוועדה גם עסקה בהארכות הקודמות במסגרת הוועדה המשותפת בראשותה, ואף קיימה דיון בסוגיה בחודש יולי 2021, כמפורט לעיל.

58. ביום 15.2.2022 מסר יו"ר ועדת הכנסת למליאה הודעה בדבר החלטת הוועדה להעביר את הצעות החוק לדיון בוועדת החוץ והביטחון. ואולם, עוד בטרם התחילה ועדת החוץ והביטחון את דיוניה בהצעות החוק, פנה יו"ר ועדת הפנים, חה"כ ווליד טאהא, וביקש כי הצעות החוק יועברו לדיון בוועדת הפנים (בהתאם לסמכותו האמורה לפי סעיף 78(ג) ו-83(ג) לתקנון הכנסת).

---

<sup>11</sup> סעיף 78 לתקנון הכנסת מסדיר את אופן קביעת זהות הוועדה שתדון בהצעת חוק פרטית שאושרה בקריאה הטרונית וסעיף 83 לתקנון הכנסת מסדיר את אופן קביעת זהות הוועדה שתדון בהצעת חוק ממשלתית אשר אושרה בקריאה הראשונה.

59. בהמשך לכך, דנה ועדת הכנסת ביום 21.2.2022 בבקשתו האמורה של יו"ר ועדת הפנים. יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ ניר אורבך, הסביר כי העברת הדיון לוועדת החוץ והביטחון נובעת מכך שהחוק עוסק בהיבט ביטחוני מובהק. יו"ר ועדת הפנים הביע עמדתו לפיה המקום הנכון לדון בהצעות החוק הוא בוועדת הפנים, משמדובר בעניינים של אזרחות. בתום הדיון החליטה ועדת הכנסת לדחות את בקשת יו"ר ועדת הפנים להעביר את הדיון לוועדת הפנים.

60. להשלמת התמונה יצוין כי עתירה לבג"ץ כנגד החלטת ועדת הכנסת מיום 21.2.2022 להעביר את הצעות החוק לדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לשם המשך הליך חקיקתן, הוגשה לבית המשפט הנכבד. לאחר הגשת תגובת הכנסת, הגישה העותרת בקשה מוסכמת למחיקת העתירה ובהמשך הורה בית המשפט על מחיקתה (בג"ץ 1341/22 **אגודת "סנט-איב" נ' הכנסת** (16.3.2022)).

העתק תגובת הכנסת לבג"ץ 1341/22 מצורף ומסומן **מש/11**.

#### **ב.4. דיוני החקיקה בוועדת החוץ והביטחון (ובוועדת הכנסת)**

61. כאמור, הצעות החוק הועברו לדיון בוועדת החוץ והביטחון, בראשות חה"כ בן ברק. הוועדה קיימה שמונה דיונים ארוכים ומעמיקים בהצעות החוק. כמו כן, התקיימו מספר דיונים בוועדת הכנסת, בהתאם להוראות תקנון הכנסת.

במרבית הישיבות נכחו חברי הוועדה וכן חברי כנסת נוספים. כמו כן, השתתפו נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים: משרד המשפטים, רשות האוכלוסין וההגירה, המשרד לביטחון פנים ומשרד ראש הממשלה (נציגי שירות הביטחון הכללי); וכן נציגי ארגונים ציבוריים ופעילים חברתיים בהם חלק מנציגי העותרים.

במהלך דיוני החקיקה נשמעו בהרחבה כלל המשתתפים. במסגרת זו הוצגו בפני חברי הכנסת נתונים על-ידי רשות האוכלוסין וההגירה ביחס למספר הבקשות לאיחוד משפחות של תושבי האזור שהוגשו, אושרו או סורבו מדי שנה – החל משנת 2015 ועד לחודש יולי 2021, מועד פקיעתו של החוק הקודם; וכן ניתן הסבר על ידי נציגות רשות האוכלוסין וההגירה בדבר אופן יישום החוק במהלך השנים וההבדלים בפועל בין סוגי ההיתרים ורישיונות הישיבה.

עוד הוצגה בפני הוועדה חוות הדעת של שירות הביטחון הכללי על ידי נציגי שב"כ ובראשם סגן ראש השב"כ, אשר הסבירו את נחיצותו הביטחונית של החוק על הסדריו.

בפני הוועדה הונחו מסמכים רלוונטיים: מסמך הכנה מפורט מטעם צוות הייעוץ המשפטי של הוועדה שבו פורטו הרקע לחקיקת החוק, תמצית הוראות הצעת החוק הממשלתית וההצעות הפרטיות והתייחסות הפסיקה לחוק האזרחות הקודם; חוות הדעת העדכנית של השב"כ; וכן נתונים בעניין חוק האזרחות הקודם מטעם רשות האוכלוסין. לצד זאת הוגשו לוועדה מספר רב של ניירות עמדה מצד גורמים שונים. כלל המסמכים האמורים הונחו כאמור בפני הוועדה ושימשו במידה רבה כמצע לדיוניה.

העתק מסמכי הרקע שעמדו בפני ועדת החוץ והביטחון בדיוני החקיקה מצורף ומסומן **מש/12**.

62. יצוין, כי הדיונים בהצעת החוק היו ארוכים וממושכים ועל כן הפרוטוקולים של דיוני החקיקה נפרשים על פני מאות עמודים. לפיכך, נעמוד על עיקרי הנושאים שעלו במהלך הדיונים, תוך מתן דגש לדיונים בדבר תכליתו של החוק ובדבר ההסדרים החדשים שנוספו בהליך החקיקה הנוכחי.

#### דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 27.2.2022

63. ביום 27.2.2022 התכנסה ועדת החוץ והביטחון לדיון ראשון בהצעות החוק. במהלך דיון זה הציג חברי הכנסת יוזמי הצעות החוק פרטיות את ההסדרים הנוספים להצעת החוק הממשלתית שהוצעו במסגרת הצעותיהן.

חה"כ דיכטר הסביר כי הצעת החוק שיזם כוללת איזון נכון בין שני חוקי יסוד – חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי. עוד הוסיף, כי יש לדעתו לקבוע במסגרת החוק מכסות למתן היתרים ורישיונות לפי הריג ההומניטארי וכן מנגנון של שקיפות באמצעות דיווח לוועדת החוץ והביטחון. כן הציע חה"כ דיכטר שהוועדה תדון בהוספת סעיף הקובע כי לא תיבחן בקשה של אדם השווה שלא כדין בישראל (בעמ' 7-8).

חה"כ רוטמן הציג את הצעתו, הכוללת כאמור הצעה למכסות על מספר ההיתרים ורישיונות הישיבה שניתן לתת לתושבי האזור מכוח שיקול דעתו של שר הפנים, ככזו הנועדה לשמור על הסטטוס-קוו בנושא עד לחקיקתו של חוק יסוד אשר יסדיר את מדיניות ההגירה לישראל:

"צריך לנסות לשמר סטטוס קוו. שימור הסטטוס קוו עמד בסכנה מהיום הראשון שבו הוקמה הממשלה הזאת... מכיוון שהחוק בנוסחו ללא תיקונים, מאפשר בשיקול דעת של שרת הפנים, לאשר עוד ועוד כניסות, בעצם ללא הגבלה. המגבלה היחידה היא הוועדה ההומניטרית, שיכולה לעבוד בקצב מהיר יותר, היא יכולה להעביר יותר פניות לאישור השרה, והשרה גם יכולה לאשר יותר.

לכן, דרשנו שתהיה איזושהי מכסה. הלוואי והיינו יכולים לייצר את המכסה הזאת בחוק יסוד: ההגירה, כפי שרצינו, אבל הדבר הזה לא קיים כרגע. המכסה שדרשנו, תהיה מבוססת על הסטטוס-קוו. כלומר, אנחנו רוצים שכל זמן שהקואליציה הזאת קיימת, לצערנו, לא יהיה מצב שבו שערי הכניסה של מדינת ישראל נתונים לסחיטה על ידי מפלגות החברות בקואליציה, שדורשות עוד ועוד אישורים. לכן, דרישת המכסות שלנו היא דרישת סטטוס קוו. היא לא דרישה להחמיר את המצב, היא לא דרישה לשנות את המצב לטובה, כפי שרצינו בחוק יסוד: ההגירה, אלא היא דרישה שמבוססת סטטוס קוו". (שם, בעמ' 8-10).

חה"כ האוזר הרחיב בדבר התוספת בהצעת החוק מטעמו להתוות את שיקול דעת שר הפנים בהתאם לעקרונות הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי:

"...כל חבר כנסת צריך להבין, אם הוא אוהב זאת או לא, שהמבנה החוקתי של מדינת ישראל ואבני הראשה של ההסדר המכונן של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הם חוקי היסוד. בראשם הוא קובע את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי. שניים מהם צוותא חדא, לא זה עדיף על זה, ולא האחר עדיף על השני. הם עומדים באותו מדרג חוקתי, והם מסדירים את אותם מקרים קשים ובעייתיים, שמתנגשים ערכים במדינת ישראל. הם נותנים סוף-סוף משוואה הוגנת, ראויה ומשקפת בצורה מדויקת את ההסדר המכונן של

מדינת ישראל, כפי שנקבע במגילת העצמאות, כפי שהוסדר ב-48', וכפי שהיה ויכוח בין אומות העולם ב-47' באונסקו, האם זאת תהיה מדינת כל אזרחיה או מדינה יהודית דמוקרטית...". (בעמ' 11-12).

ובהמשך:

"אני חושב שבשל השינוי החוקתי, שהחלנו על עצמנו לפני כשנתיים, עם אימוץ חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, חובה על השר לשקול בשיקוליו את ההסדרים החוקתיים, קרי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – זה שיקול רציני – וחוק הלאום. אני קורא לכנסת, למען הסר ספק, לעגן בשיקול את שיקול דעת השר, ולא רק להניח שהוא ישקול את זה. יכול להיות שיהיו שרים, שיסרבו לשקול את כל השיקולים הנדרשים, וייטו לשקול רק חלק מהשיקולים, מנטיות כאלה ואחרות." (עמ' 13).

64. חברי כנסת נוספים הביעו תמיכה בהצעות החוק. כך למשל חה"כ סטרוק הדגישה את חשיבותו הביטחונית של החוק, נוכח מעורבות הדור השני של איחודי המשפחות בהתפרעויות אלימות במהלך מבצע "שומר החומות" (שם, בעמ' 20). חה"כ עמיחי שיקלי הוסיף כי מהות החוק היא "בלימת כניסה של גורמים עיונים לשטחה של מדינת ישראל" (שם, בעמ' 28).

65. אל מול עמדות אלה, הביעו חברי כנסת אחרים הסתייגות מהצעות החוק. חה"כ סעדי אמר כי מדובר בחקיקה גזענית אשר מונעת מפלסטינים להקים משפחה ומותירה משפחות עם היתרי מת"ק, והביע את חששו מסעיף המכסות המוצע (בעמ' 4-5). חה"כ מיכל רוזין הצטרפה לעמדה לפיה מדובר בחקיקה גזענית, הפוגעת בזכות לחיי משפחה של אזרחים ישראלים הבוחרים להינשא לתושבי האזור ולכן יש לקדם בדיקה פרטנית של בקשות לאיחוד משפחות. עוד ציינה כי יש לתת מענה לאותם אנשים שקיבלו אישור מת"ק, אך לא זוכים למעמד קבוע (שם, בעמ' 15-14; ראו גם דברי חה"כ אבתיסאם מראענה בעמ' 18-19).

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 27.2.2022 מצורף ומסומן **מש/13**.

#### דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 1.3.2022

66. ביום 1.3.2022 התקיימה הישיבה השנייה בהצעות החוק בוועדת החוץ והביטחון. בדיון זה הציגו נציגות רשות האוכלוסין וההגירה, גב' חגית צור ועוה"ד נעמה פלאי, את הנתונים השונים הנוגעים למספר בקשות לאיחוד משפחות שהוגשו במרוצת השנים ואת הרקע הרלוונטי ביחס ליישומן של החוק (בעמ' 3-40).

67. כן נשמעו בדיון זה נציגי ארגונים אזרחיים. כך, עוה"ד דוד פטר מפורום קהלת, הביע את תמיכתו בהצעות החוק והסביר כי מדינות רבות אוסרות הגירת נישואים מאזורי אויב. לדבריו, תרחיש הייחוס עימו הצעות החוק מבקשות להתמודד אינו "התפוצצות של מסעדת סבארו בהכרח, או אירוע לאומני נקודתי. עצם תופעת ההגירה ההמונית מאזור שיש בו עוינות לאומית, זו תופעה שמדינות דמוקרטיות מעוניינות להתגונן מפניה... תרחיש הייחוס פה הוא סכנה למרקם החברתי שלנו, הלאומי שלנו, מהגירה המונית של אנשים עם תודעה המונית עוינת" (בעמ' 21-22).

כך גם נשמעה עוה"ד עדי לוסטיגמן, מטעם ארגון רופאים לזכויות אדם, אשר ביקשה טיוב של הנתונים שהוצגו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, כך שיכללו פילוח על משך החזקת היתרי השהייה, פילוח מגדרי ופילוח לפי גיל (עמ' 33).

68. בדיון זה נשמעו אזרחים ותושבים וכן מחזיקי היתרי שהייה המצויים בהליך איחוד משפחות והציגו את הקשיים עימם הם מתמודדים נוכח ארעיותו של היתר השהייה והיעדר הזכויות הנלוות לו (בעמ' 19-21). בהמשך לדברים אלו דנו חברי הכנסת בקשיים אותם חווים מבקשי איחוד המשפחות (ראו למשל, דברי חה"כ רוזין בעמ' 23 בעניין פעילות הוועדות ההומניטריות, דברי חה"כ עאידה תומא סלימאן בעמ' 34 בעניין התנהלות הוועדה ההומניטארית ובפרט פעילותה במקרים של אלימות במשפחה וכן קשיים בירוקרטיים שונים).

מנגד, טען חה"כ רוטמן כי הסוגיות הפרטניות שהועלו בדיון על ידי נציגי הציבור וחלק מחברי הכנסת הן בחלקן פתירות, אולם ממילא במסגרת דיון החקיקה יש לשיטתו להתמקד בסוגיות הכלליות בדבר נחיצותו של החוק (בעמ' 35-36). גם חה"כ האזור טען כי יש לראות את הסוגיה הלאומית-הביטחונית שהחוק נועד להסדירה ועל כן המבט אינו צריך להתמקד בסוגיות פרטניות, ראו בעמ' 38 :

"עכשיו, אדוני יושב הראש, בוועדה הזאת יש בדלתיים סגורות דיונים באשר להתלקחות רבתי בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית ועזה, ומהו תרחיש הייחוס או מה מפת האיומים על מדינת ישראל. אי אפשר שכולנו כאן נטמון ראש בחול, ונגיד שאין הקשרים ביטחוניים לדיון הזה. כל עוד אנחנו נמצאים בסכסוך בעצימות כזאת או אחרת ויש תרחיש של התלקחות רב חזיתית בינינו לבין יהודה ושומרון ועזה, כאשר אנחנו מדי עשור מכניסים אוכלוסייה בהיקף הזה, אנחנו צריכים לשאול את עצמנו כיצד לנהל את האינטרס הציבורי הישראלי. ואנחנו צריכים לשאול את עצמנו כיצד מדינה דמוקרטית לעילא ולעילא הייתה מנהלת את האתגר הזה, אם הנתונים היו זהים. זה אתגר ייחודי לישראל, אני חוזר ואומר: סמיכות גבול של שתי כלכלות עם הפרש של פי עשרה, קהילה זהה פלסטינית בשני הצדדים וסכסוך אתני מתמשך לצערי הרב.

אשר על כן, כל עוד התנאים הם אלה, אנחנו לא יכולים לדון אך ורק בראיית הפרט, והמקרים כאן הם מקרים קשים וכואבים, ואני מבין לליבם של האנשים שעומדים כאן. הסיפור מנקודת המבט הפרטנית הוא סיפור קשה, אבל מדינה לא יכולה לשקול את זה בראייה כזאת.

... אנחנו מדינה חפצת חיים, אנחנו מדינה חפצת שלום. כשאנחנו מאפשרים פתיחת גבול ואיחוד משפחות בהיקפים כאלה, אנחנו גוזרים פה סכסוך דמים לשנים רבות. אנחנו גוזרים כאן על אזרחי ישראל סכנות ביטחוניות שאחרי זה השב"כ יפרוט אותן לפרטים, אבל מעבר לשאלת הפרטים גם כאן יש תמונה כוללת. יושבים פה אנשים ממרצ שמבינים מה חלילה יקרה אם חלילה תהיה פה מלחמה - ואינני רוצה מלחמה. אני מושיט יד לשלום לאוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון ולאוכלוסייה הפלסטינית בעזה. מי ייתן וישכון שלום באזורנו; אבל כל עוד לא ישכון שלום באזורנו, וראינו התלקחות בעצימות נמוכה - אינתיפאדה זאת לא התלקחות גדולה. שומר חומות זו לא התלקחות גדולה. ראינו רמזים, רמזים. בפעולה מלאה אנחנו נעמיד את אותם אנשים במבחנים בלתי אפשריים, אם אני מתייחס לזה בראייה הומניסטית. אני לא מדבר על זה בראייה לאומית. אנחנו שמים את עצמנו במצב בלתי אפשרי. לכן, אי אפשר לעצום עיניים ואי אפשר להסדיר את החקיקה הזאת כאילו מדובר בשאלה הומניטרית מסוימת..."

69. בחלקו השני של הדיון נשמעה עמדת שירות הביטחון הכללי בעניין הצורך הביטחוני העומד בבסיס הצעת החוק. תחילה, תיארה נציגת יחידת המחקר בשב"כ לחברי הכנסת את המצב הביטחוני העדכני באזור ואת אתגרי הביטחון שעומדים בבסיס חוות הדעת של שב"כ אשר ניתנה כתמיכה להצעת החוק הממשלתית. בהקשר זה צוין, כי בשנת 2021 הייתה עליה משמעותית באיום הביטחוני שנשקף מטרור שמקורו באזור יהודה ושומרון: נרשמו 1,557 פיגועים וניסיונות פיגוע, ומתוכם 103 פיגועים משמעותיים. בנוסף, גורמי הביטחון סיכלו 270 פיגועים משמעותיים, ונפתחו 851 התראות לפיגוע. על כן, עמד השב"כ על כך שהמצב הביטחוני והעדר היציבות האזורית אינם מאפשרים את ביטול המגבלות שנקבעו בחוק האזרחות הקודם ויש צורך בחקיקתו מחדש.

בהמשך להצגת המצב הביטחוני העדכני, תיארה נציגת השב"כ את עמדת השירות בנוגע לסיכון הביטחוני הנשקף מאוכלוסיית מבקשי איחוד המשפחות מהאזור. צוין כי פוטנציאל הסיכון גבוה נוכח היותה של אוכלוסייה זו מאגר אטרקטיבי ונגיש לגיוס עבור ארגוני טרור, וכן כי ישנו סיכון במעורבותה בפיגועי בודדים. צוין, כי פוטנציאל הסיכון המתקיים בימי שגרה מקבל משנה תוקף בעתות של הסלמה ביטחונית, נוכח רגישות מוגברת שמפגינה אוכלוסייה זו כלפי אירועים דתיים ולאומיים. צוין, כי בהתאם למידע שהצטבר בידי השב"כ נלמד כי גילאים מסוימים, המכונים "גילאי הפח"ע", נוטים להיות מעורבים יותר בטרור, ולכן יש לקבוע את מגבלות הכניסה לישראל בהתאם, ולהרחיק מישראל אוכלוסייה בעלת פוטנציאל גדול יותר להיות מעורבת בטרור. נציגת השירות הבהירה כי נתוני השב"כ בדבר מעורבות "דור ב'", אשר אחד מהוריהם קיבל מעמד בישראל מכוח הליך איחוד משפחות, הם בגדר מדגם מייצג של פוטנציאל הסיכון הנשקף מגילאי הפח"ע (בעמ' 41-42).

70. בעקבות דברים אלו ביקש חה"כ מוסי רז נתונים נוספים בדבר מעורבות אוכלוסיית האחמ"ש בטרור; וחה"כ טיבי טען כי אין בעמדת שירות הביטחון כדי להצדיק את הסדריו של החוק (בעמ' 43-46).

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 1.3.2022 מצורף ומסומן **מש/14**.

### דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 3.3.2022

71. ביום 3.3.2022 התקיימה הישיבה השלישית בהצעות החוק בוועדת החוץ והביטחון.

72. בחלקו הראשון של הדיון נערך שיח ממושך בעניין השלכותיו של חוק האזרחות על קטינים מעל גיל 14 שהם ילדים של תושב קבע ותושב האזור (בעמ' 3-11). גם בהקשר זה, ציין חה"כ רוטמן את עמדתו לפיה יש לבחון את הסוגיה במבט כללי:

"אני חושב שהסוגיות הפרטניות האלה תמיד יהיו קיימות. לא משנה איפה נעביר קו – זה כלל ידוע, השאלות של רבי ירמיה בגמרא. הוא אמר: יש עד 50 אמה, ומה קורה אם אתה מוצא משהו שנמצא בדיוק רגל אחת בצד אחד של הקו, ורגל שנייה בצד השני של הקו. שאלות הקצה ושאלות הגבול תמיד יהיו קיימות, ויש מנגנון שנותן לזה מענה בחוק. המנגנון הזה נקרא החריג ההומניטרי, או הוועדה. אם יש מקרים שהם ברמת המספר הבודד, יגישו בקשות. אם יידחו הבקשות, יש לצערי או לשמחתי, זה לא

משנה, שהרי בג"ץ לא ננעל, ואם יש מקרים שצריכים לקבל סעד במקרה הפרטני, אז הם יקבלו סעד במקרה הפרטני [...]

אם נרד עכשיו בחוק הזה לרמת הרזולוציה שהארגונים רוצים לעשות, ונעשה לכל מקרה ומקרה בדיקה פרטנית, אין חוק". (בעמ' 11).

73. בדיון זה נשמעו נציגי החברה האזרחית. עוה"ד עודד פלר מהאגודה לזכויות האזרח, אשר טען כי תכליתו הביטחונית של החוק אינה מחייבת הגבלת אוכלוסיית האחמ"שים להיתרי שהייה; כן הוסיף בדבר היותה של הוועדה ההומניטארית חסומה לתושבי אזור אשר אין להם בן משפחה השוהה כדין בישראל; וטען בדבר הקשיים בהם נתקלים זוגות בני אותו המין (בעמ' 14). כן נשמע עוה"ד עדי מנסור, נציג מרכז עדאלה, הביע את התנגדותו להצעות החוק בטענה שמדובר בחוק גזעני שתכליתו דמוגרפית, אשר לולא נחקק בדרך של הוראת שעה לא היה צולח את הביקורת השיפוטית (בעמ' 27-29).

74. בהמשך ישיבה זו נשמעה עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס להצעת החוק הממשלתית, אותה הציג המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) דאז, עוה"ד רז נזרי. עוה"ד נזרי הציג בפני חברה הוועדה את הרקע העובדתי והמשפטי שקדם להצעת החוק הממשלתית והוסיף כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי אין מניעה משפטית באישור הצעת החוק (בעמ' 33-32).

75. כן התייחס עוה"ד נזרי לסוגיות שעלו בהצעות החוק הפרטיות. תחילה, התייחס להצעת חה"כ רוטמן בדבר קביעת מכסות למתן היתרי שהייה ורישיונות ישיבה מכוח החוק, שלבסוף לא נכללה בהצעת החוק הממוזגת:

"ברמה המשפטית-העקרונית אני אדבר קודם על העניין הקשה יותר משפטית, עניין המכסות שמציע חבר הכנסת רוטמן. אין ספק, הדבר הזה יציב קשיים חוקתיים. אני לא מדבר כרגע ברמה של מניעה, אבל זה ודאי יציב קשיים חוקתיים, מהטעם שעניין המכסות, איך שלא נהפוך אותו, מכניס לתוך הצעת החוק את התכלית הדמוגרפית.

כפי שהסברתי קודם, מה שעמד עד היום זה התכלית הביטחונית, של מניעת פיגועי טרור. כשאתה מדבר על מכסות, בהקשר של מכסות, ולדעתי זה גם עולה בדברי ההסבר של הצעתו של חבר הכנסת רוטמן, שמים על השולחן את התכלית הדמוגרפית של החוק. לגבי התכלית הדמוגרפית, עמדתנו המשפטית היא לא בהכרח דבר לא לגיטימי. אמרנו גם בעבר, שגם אם היה ניצב השיקול הדמוגרפי ביסוד המדיניות של החוק הזה, מדובר בשיקול לגיטימי. זה שיקול שהולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

ודאי שמשעה שהדבר הזה לא נדון, ובסבבים הקודמים הממשלה והמדינה, בתגובותיה לבג"ץ, לא הצדיקה את החוק הזה בתכלית דמוגרפית אלא רק בתכלית ביטחונית, ודאי שניסיון להכניס עכשיו תכלית דמוגרפית, למרות שאמרתי קודם שבעינינו זה שיקול לגיטימי, שהולם את ערכיה של המדינה, הוא מהווה אתגר חוקתי נוסף, הוא יעורר קשיים חוקתיים נוספים. אני אגיד בתמצית, שכמו כל מבחן חוקתי, שוודאי מוכר גם לחבר הכנסת רוטמן, הוא צריך לעמוד בקביעה בחוק – חוק יהיה פה – שהולם את ערכיה של המדינה, לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

החוק קיים, התכלית – בעינינו השיקול הזה לגיטימי, ובמבחני המידתיות יש שאלה ולו מהטעם שאין לנו כרגע נתונים. מאחר ומדובר בתכלית

דמוגרפית, אתה צריך להסביר מה הנתונים הרלוונטיים שמחזיקים תכלית דמוגרפית. המבחן הראשון, מבחני המידתיות נקרא מבחן ההתאמה, כלומר קשר רציונלי בין המטרה לאמצעי. אם התכלית היא דמוגרפית, ובעצם העניין הוא של פגיעה ברוב היהודי, פגיעה בדמותה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, צריך להראות שהמספרים הרלוונטיים אכן פוגעים בדבר הזה. מי יכול לומר לנו מה המספר הרלוונטי? האם כל מספר זוכה? מי הגורם שמוסמך? לנו אין את הנתונים הללו.

קיבלנו נתונים מרשות האוכלוסין על כ-20 אלף בקשות שהיו בעשרים השנים האחרונות, כלומר אלף לשנה. האם הדבר הזה כן פוגע בתכלית הדמוגרפית, כן או לא? זה ודאי מעלה שאלה האם זה אכן דבר שפוגע. אין לנו נתונים שמראים על כך, אין עמדת ממשלה, ולכן מה שאני יכול לומר, הוא שזה בוודאי יעורר קשיים משפטיים, כי יהיה קושי בביסוס המבחן הראשון של הקשר הרציונלי בין האמצעי שנבחר למטרה. שנית, צריך לזכור שאם העניין הוא תכלית דמוגרפית, פחות רלוונטי העניין של האוכלוסייה הפלסטינית, והיא רלוונטית יותר לתכלית הביטחונית. אם מדובר בתכלית דמוגרפית, לא משנה אם אלה פלסטינים מאיר"ש, כי אלה מדינות אויב, או שזה אזרח שבדי או נורבגי, בלי לפגוע, חלילה, בח"כים נורבגים או בשרים נורבגים. בוודאי כל אזרח בהקשר הזה רלוונטי, ככל שמדובר בתכלית דמוגרפית, ולא רק אזרחים פלסטינים, תושבי אייר"ש או אזרחי מדינת אויב" (עמ' 34-35).

76. בהמשך, התייחס גם להצעות חה"כ האוזר ודיכטר אשר ביקשו להתוות את שיקול דעתו של שר הפנים בשני דברי חקיקה: חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי:

"זה גם יכול לעורר שאלות וקשיים כאלה ואחרים, האם אתה שם פה בדרך עקיפה את עניין התכלית הדמוגרפית, ואז גם צריך לבסס את זה. ודאי אם תחליטו להוסיף את זה, זה אפשרי, ואני לא אומר שיש מניעה משפטית, אבל תיקחו בחשבון שבסופו של דבר, בכל מקרה, כאשר שר הפנים צריך להפעיל את סמכותו, הוא צריך לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים בכל החוקים. השיקולים הרלוונטיים הם גם השיקולים של חוק יסוד: כבוד האדם, גם חוק הלאום וגם חוקים אחרים. מישוהו יכול לחשוב שמכלל הן יישמע לאו, וזה לא כולל חוקים אחרים. לכן, שאלת הצורך בזה לא ברורה לי.

בכל מקרה, גם לפי חוק יסוד: הלאום, וגם בלעדיו, יש תכלית ראויה. אגב, האמירה שלנו על תכלית דמוגרפית כתכלית, היא שיקול לגיטימי, אמרנו עוד לפני חוק יסוד: הלאום, אמרנו לבג"ץ. חוק יסוד: הלאום, אולי יחזק את זה, אבל החוק לא נוגע בכך" (בעמ' 36).

77. בהמשך לדברים אלו התקיים דיון ער בין חברי הכנסת לעוה"ד נזרי בנושא חלופ הזמן מאז נחקק חוק האזרחות הקודם; הצדקת חקיקתו כהוראת שעה; הצדקת מתן היתרי שהייה חלף תושבות; והאם נתוני שירות הביטחון הכללי אכן מלמדים על תכלית ביטחונית ראויה (בעמ' 35-48).

78. בהמשך ישיבה זו נשמעה עמדת שירות הביטחון הכללי אותה הציג סגן ראש השב"כ, אשר הציג את הצורך הביטחוני בחקיקת החוק. תחילה, הציג סגן ראש השב"כ את האתגרים הביטחוניים העומדים לפתח מדינת ישראל:

"קודם כול, בראייתנו, מדינת ישראל נמצאת עדיין במצב של עימות מול ארגוני הטרור גם בשטחי יהודה ושומרון, ברצועת עזה ובוודאי באיזורים נוספים מהזירות הקרובות והרחוקות יותר. מהבחינה הזאת אנחנו לא

רואים שינוי בעוינות. בנוסף על כך, אנחנו חושבים שפוטנציאל הסיכון הביטחוני עוד יכול להחמיר, נוכח האפשרות שהמצב יידרדר, גם מצב הביטחון והסדר הציבורי. אפשר לראות את חוסר היציבות במערכת האזורית, עם הקורונה ובלי הקורונה, והחרפת המצוקות האזרחיות והכלכליות בכלל הסביבה.

לכן, אנחנו לא רואים שינוי בכלי הבסיסי, לגבי השינוי של הוראת החוק. אם אני אהיה יותר קונקרטי, נסתכל איך סיכמנו את שנת 2021 – עלייה משמעותית באיום הביטחוני מתוצרת הטרור בכלל, ומאיר"ש בפרט. אני יכול לדבר במספרים, אם זה מעניין אתכם, אבל אני אדלג על זה כי הוועדה קיבלה את המספרים. אני אגיד שנרשמו למעלה מ-1,500 פיגועים, וצריך לפתוח סוגריים ולהגיד, שברוך ה', ובעזרת כלל כוחות הביטחון, לא רק שב"כ, הציבור פחות שומע מאחר ואנחנו סופרים שני הרוגים. אלה הפיגועים שמגיעים בדרך כלל למודעות הציבורית, אבל מספר של מעל 1,500 פיגועים וניסיונות פיגוע הוא מאוד משמעותי. נעשו סיכולים של 270 פיגועים משמעותיים, ומאות - - - שאנחנו מתעסקים איתן. אנחנו זה כל כוחות הביטחון. זה הסיפור של המצב הביטחוני, ואם אני רוצה להיות יותר קונקרטי, ולעשות מעבר מהיר על עשרים השנים האחרונות, אפשר להסתכל על 2014, אפשר להסתכל על 2015-2016, גל הפיגועים. ב-2017 אירועי - - - ואנחנו רק בתחילתה של 2022. לכן, בהקשר למצב הביטחוני אנחנו חושבים שיש להתקדם עם הוראת השעה" (בעמ' 49-50).

79. סגן ראש השב"כ תיאר את הסיכון הביטחוני המוגבר הנשקף מתושבי האזור המקבילים מעמד במסגרת איחוד משפחות :

"ראשית, תחת שם קוד האטרקטיביות של האוכלוסייה הזאת לגורמי הטרור והפח"ע, היא חופש התנועה גם בתוך ישראל וגם בין ישראל ואיר"ש והרצועה. ההיכרות עם השטח והשליטה של רובם בשפה העברית. גם על בסיס מודיעין וגם על בסיס עבר והווה, אנחנו יודעים שזה מהווה כר נוח מאוד לארגוני הטרור, שרואים באוכלוסייה הזאת אוכלוסייה רלוונטית ואטרקטיבית לגיוס.

הסיפור השני הוא קיומם של קשרים משפחתיים וחברתיים בתוך הרשות וברצועה. גם זה אפשרות של מנוף להפעלת לחץ בידי ארגוני הטרור, ואם אני רוצה להיות יותר ספציפי - - - וחמאס. גם לגייס לפעילות וגם לעשות דברים אחרים. זאת אומרת, קרובי משפחה שנשארים באזור המוצא, אל מול אותם אחמ"שים, שהם לכאורה ניידים. אנחנו מכירים גם את הצ"ח הזה.

הדבר השלישי הוא בדיקה שאי-אפשר להתעלם ממנה, ומבחינה מסוימת היא גם מובנת, גם ערכית וגם זהותית של אותם אנשים למקור שלהם בזירה הפלסטינית, והרגישות שמשתנה לאור אירועים, טריגרים לאומיים, ביטחוניים ודתיים. אפשר לדבר על אל אקצה, אפשר לדבר על פינוי בתים, אפשר לדבר על עימות צבאי ברצועה ועוד כהנה וכהנה. הדבר הזה נסמך גם בשיח שלנו ובחקירות עם אותם אנשים - - - באירועים כאלה ואחרים. הם מעידים על חיבור של אחמ"שים וצאצאי אחמ"ש עם גורמי טרור פלסטינים, ופיגוע של מתן תחושת ערך. לכן, אנחנו חושבים שהאוכלוסייה הזאת היא אוכלוסייה מועדת יותר מאוכלוסיות אחרות.

לגבי הגיל, וגם הוא נמצא בהוראת השעה. הגילאים האלה, הנמוכים, פחות מ-35 לגברים ו-25 לנשים, אנחנו רואים בהם גילאים אטרקטיביים לפח"ע. זה לא אומר שאי אפשר לעשות טרור בגיל יותר מבוגר, ולצד זה גם לא אומר שאי אפשר לעשות טרור בגיל יותר צעיר, אבל אלה הגילאים, פחות או יותר, שאנחנו רואים אותם יותר מעורבים בטרור, וברמת טרור יותר משמעותית.

אני אתייחס לשאלה ששמעתי באחרית הדברים, אולי של חבר הכנסת אחמד טיבי אל מול נזרי, לגבי המספרים. האם 35 זה הרבה או מעט, המעורבות של דור א' ודור ב'. אני אגיד מה אני לומד מהנתונים. מעורבות של כ-35 אנשים דור א' בפיגועים, זה מספר שמעיד למה נכון היה לחוקק את הוראת הזאת, ולמה נכון שאנשים בגיל הזה לא נמנים על אוכלוסיית האחמ"שים, ולא נמצאים פה. לכן, קשה מאוד למצוא אנשים צעירים יותר לעשות את זה. מצד שני, כשאנחנו מסתכלים על אוכלוסיית דור ב' האחמ"שים, אותם צעירים, אנחנו רואים שאפילו בדור ב', הזיקה לדברים שדיברנו עליהם קודם לא נמוגה. לכן, ככה צריך להסתכל על הנתונים האלה, ולא להסתכל עליהם אחרת בהקשר לסיכון שיש לנו גם מאותה אוכלוסייה, וגם מאותן קבוצות גיל. ככה אנחנו רואים את זה, וזה הנתון ששמעתי באחרית הדברים.

אפשר לקחת גם את האירועים שפירטתי קודם – גל הפיגועים ב-2016, 2015, ב-2014, כלל הנתונים מאז 2003 עם מעורבות של אחמ"שים בפח"ע כזה או אחר, ולפרק אותם. חלקם נמצאים בטבלה שלפניכם. הדלתא שעושים בין אחמ"שים דור ב' לאחמ"שים דור א', לא רלוונטית בעיניי. להפך, היא רק מראה את הסיכון. אנחנו רואים עד כמה אותה אוכלוסייה מדור ב' מעורבת בפיגועים, ולמה פוטנציאל הפיגועים ופוטנציאל הטרור יותר גבוה.

בסיכומן של הדקות הקצרות האלה, אנחנו חושבים שמבחינה ביטחונית, הוראת השעה הזאת חשובה לשנה הקרובה, וחשוב להתקדם איתה". (בעמ' 50-51).

80. בהמשך לכך נערך שיח ער בין סגן ראש השב"כ לחברי הכנסת, כאשר חלק מחברי הכנסת ביקשו פילוח נוסף של נתוני השירות (ראו למשל, דברי חה"כ מראענה בעמ' 58, דברי חה"כ רוטמן בעמ' 68).

81. בתשובה לשאלות חברי הכנסת, האם ניתן לשדרג מעמדם של מי שנמצאים בישראל מכוח בקשה לאיחוד משפחות, השיב סגן ראש השב"כ כי "בשקלול האיום, וגם בשנים שעברו, חושבים שהאוכלוסייה שמעל גיל 50, יהיה נכון לבדוק אותה בצורה פרטנית. בהמשך לצורך, גם לשדרג את המעמד". ובהמשך - "אנחנו חושבים שגיל 50 זה הגיל הנכון. הסיפור של גיל הוא שאלה בלתי נגמרת. למה לא 45 ולמה לא 40? אנחנו חושבים שגיל 50, גם בהתחשב בכמות השנים..." (בעמ' 51 ; בעמ' 65-66).

82. בהתייחס להערות ושאלות חברי הכנסת, הבהיר סגן יו"ר השב"כ באשר לנתונים שהוצגו ביחס ל"דור ב'" לאיחודי משפחות, כי "דור ב' מקבל את הזכויות שלו נוכח אביו או אימו, שנושאים תעודת זהות ישראלית, ולא משנה מה המצב של בן הזוג. לכן, הסיפור של דור ב' בוודאי שווה דיון. אני יודע שחלק מהאנשים מכירים את עמדת השירות, וכל מה שנאמר לגבי הנגב. הוא לא מן ההקשר לדיון הזה. לא להוראת השעה ולא לדיון הזה" (בעמ' 56).

83. במענה לטענות חברות הכנסת ביחס להיעדר נתונים באשר למעורבות נשים בטרור, השיב סגן יו"ר השב"כ: "כשאנחנו אומרים שבמשך 20 שנה, בגיל 25 ומטה לא נכנסות או לא מאוחמ"שות, איך אנחנו מבקשים לחפש את האוכלוסייה הזאת, ולעשות את המספרים שאתן מבקשות?" (שם, בעמ' 58).

84. עוד הבהיר סגן יו"ר השב"כ, מה ההגדרה למעורבות באירועי טרור ומהו "פיגוע" בהתאם להגדרות השירות:

"לא כל דבר הוא פיגוע, וודאי לא מעורבות בהפגנה, כמובן. [...] כשאנחנו מדברים על פיגוע משמעותי, שעליו דיברתי קודם, אנחנו מדברים על מקרים של ירי, של דקירה, של דריסה, של מטען, של התאבדות, של חטיפה או כל פיגוע עם הרוג ומעלה. זאת ההגדרה. היא לא שרירותית, וכשאתם רואים בדיונים אחרים השוואות בין שנה לשנה, זאת ההשוואה. פיגוע שאינו פיגוע חמור, אבל הוא בחזקת פיגוע, הוא בקבוק תבערה, מטען צינור, הסתה וכל אירוע שיש בו פצוע בינוני ומעלה. אלה ההגדרות של פיגוע ושל פיגוע חמור. מעורבות של טרור נקבעת על בסיס מידע, שהתקבל מגורם מסוג שירותים. חבר הכנסת סעדי שאל לגבי כתבי האישום. לפעמים המידע הוא מודיעיני, לפעמים המידע הוא בכלל בחקירות, ולפעמים זה מגיע עד כדי כתבי אישום. לאורך כל השנים אנחנו מסתכלים על קריטריונים מרחיבים ביחס לכלל האוכלוסיות, כדי שנוכל גם להגיד למי - - - וגם כדי שנוכל לזהות אותם בעצמנו" (בעמ' 64).

85. במענה לשאלת השוני בין היתר ישיבה לרישיון ישיבה, השיב סגן יו"ר השב"כ:

"בוודאי יש שוני בין האישורים. אישור מת"ק נותן למדינת ישראל את היכולת פעם בשנה לבדוק מה קורה עם אותו בן אדם. האישור הוא אישור שטחים, ומשפטית אם – בתקווה שלא – אנחנו נדרשים לשנות או לקחת בחזרה את האישור, זה הרבה יותר מאשר אישור א5. שם, כמו שצוין על ידי חברי הוועדה, הוא נבדק בכל שנתיים, האישור ישראלי בכל מה שקשור גם למחסומים וגם לבדיקות, והביטול שלו דורש עבודה יותר משמעותית. לכן, בוודאי יש הבדל בסוגי האישורים" (בעמ' 65).

86. בחלקו האחרון של הדיון, עברה ועדת החוץ והביטחון לדון בנוסחו של החוק וסעיפיו.

87. תחילה נדון **סעיף ההגדרות** כאשר הדיון התמקד בהגדרת "תושב אזור". חה"כ גבי לסקי העירה כי לא ברור הדין החל על מי שמתגורר באזור אך בעל אזרחות זרה אחרת (בעמ' 70-73). בתגובה לכך ציינו חה"כ האזור ורוטמן כי האזרחות הנוספת לא מעלה ולא מורידה לעניין הסיכון הביטחוני (שם, בעמ' 74).

88. היועצת המשפטית לוועדה, עוה"ד מירי פרנקל שור, העלתה את שאלת הכללתו של מי שרשום במרשם האוכלוסין אך מקום מגוריו בפועל אינו באזור כ"תושב אזור" (בעמ' 75). חה"כ רוטמן ציין בעניין זה כי גם מי שרשום במרשם האוכלוסין באזור ואינו מתגורר בו, עדיין משתייך מבחינת זהותו לאזור ולפיכך הרציונאליים שקיימים בחוק חלים גם לגביו (בעמ' 77). חה"כ האזור השיב כי במקרים בהם מלבד הרישום במרשם אין זיקה לאזור ניתן לתת מענה במסגרת החריג ההומניטארי (בעמ' 80). בסופו של יום, ולאחר דיון בסוגיה, לא מצאו חברי הכנסת לנכון לשנות את הגדרת "תושב האזור", וההגדרה נותרה כפי שהייתה בחוק האזרחות הקודם.

89. בהמשך נדון הסעיף המעגן את העיקרון המרכזי בהצעת החוק שעניינו **הגבלת מתן אזרחות וישיבה בישראל**. כן נדונו **החריגים** לסעיף זה שענינם מתן היתר שהייה לבני זוג ולקטינים. במהלך דיון זה הציעה היועצת המשפטית לוועדה, עוה"ד פרנקל שור, לשקול הקלה מסוימת אשר תאפשר את שדרוג מעמד של תושבי האזור השוהים בישראל מכוח היתרי שהייה:

"אני מציעה לוועדה לבחון איזושהי הקלה מסוימת. אני מדברת גם על סעיף 3 וגם על סעיף 4. סעיף 3 מדבר על בני זוג, וסעיף 4 מדבר על הילדים.

שדרוג מעמד מהיתר מת"ק ל-א5, יהיה תלוי ותק ותלוי גיל, בכפוף לבדיקה ביטחונית. יכול להיות שבמקרים מסוימים, השדרוג יהיה ממת"ק ל-א5 ללא התייעוד. כלומר, נמצא פתרון לתעודה, ולפחות שייתן את המעטפת של הזכויות הסוציאליות. זה נכון גם לגבי גברים שנמצאים כאן למעלה ממספר מסוים של שנים, בגיל 50 או כל גיל אחר, וגם לגבי נשים. אני לא בטוחה שהגיל צריך להיות 50 גם לנשים, ולעמדת אפסר להוריד אותו אולי לגיל 45. הכול בכפוף לבדיקה ביטחונית". (בעמ' 80).

באופן דומה היא הציעה כי גם שדרוג מעמד של קטינים שהגיעו לישראל אחרי גיל 14 ונשארו במסגרת היתרי מת"ק, יעשה בהתחשב בותק, גיל ובדיקה ביטחונית (שם, בעמ' 87). בעניין זה, ציינה נציגת רשות האוכלוסין כי מספר הקטינים שמבקשים איחוד משפחות מעל גיל 14 הולך ופוחת עם השנים (בעמ' 91). בהמשך לדברים אלו דנו חברי הכנסת וכן משתתפים נוספים באריכות בדבר חריגי החוק הנוגעים לבני הזוג ולקטינים (ראו עד לעמ' 98).

90. בהמשך לכך, דנה הוועדה בחריג שעניינו מתן היתר ורישיון ישיבה במקרים הומניטאריים מיוחדים. כאשר הוועדה ביקשה להוסיף לנוסח הצעת החוק הממשלתית התייחסות למקרי אלימות במשפחה (בעמ' 98 ואילך).

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 3.3.2022 מצורף ומסומן **מש/15**.

#### דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 6.3.2022

91. ביום 6.3.2022 התקיימה הישיבה הרביעית בהצעות החוק. בפתח דיון זה הניח יו"ר הוועדה נוסח הצעת חוק עדכני מטעמו והוועדה המשיכה לדון בסעיפי החוק השונים.

העתק נוסח הצעת החוק מטעם יו"ר הוועדה מיום 6.3.2022 מצורף ומסומן **מש/16**.

92. בדיון זה נדון סעיף 3א להצעת החוק בנוסח שהונח מטעם יו"ר הוועדה, הסדר מיטיב אשר לא נכלל בחוק האזרחות הקודם, המאפשר **שדרוג מעמד של תושב אזור השובה מכוח היתרי שהייה עשר שנים לפחות וגילו מעל 50**, כאשר בנוסח שהוצע נכללה הבהרה כי היה ובעל רישיון ישיבת ארעי יהיה מעורב במעשה שיש בו משום הפרת אמונים יבוטל רישיונו :

"3א. (א) על אף הוראת סעיף 2, רשאי שר הפנים, לפי שיקול דעתו, לתת רישיון ישיבה בישראל לתושב האזור הנשוי לאזרח או תושב ישראלי, אם ניתן לו היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור והוא שוהה בישראל כדין מכוח אותו היתר והתקיים בו שני אלה:

מלאו לו 50 שנים;

הוא שוהה בישראל כדין עשר שנים לפחות.

(ב) לא ייתן שר הפנים רישיון ישיבה בישראל לפי סעיף זה אלא אם ניתנה חוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים ולפיה תושב האזור או בן משפחתו עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל; בסעיף זה, "בן משפחה" - בו זוג, הורה, ילד, אח ואחות ובני זוגם.

(ג) שר הפנים רשאי לבטל רישיון ישיבה בישראל שנתן לפי סעיף זה אם הוכח להנחת דעתו כי בעל הרישיון עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל כהגדרתו בסעיף 11א לחוק הכניסה לישראל.

93. חברי הכנסת דנו ארוכות בסעיף זה, שנועד לאזן בין הצורך להקל על אוכלוסייה מבוגרת יותר, לאור טענות שנשמעו בוועדה במהלך הדיונים וכן במהלך הדיונים בוועדה המשותפת, לבין השמירה על התכלית הביטחונית של החוק. הנוסח שהתקבל מבוסס על ההנחה לפיה בגיל 50 ולאחר עשר שנות שהייה כדין בישראל, פוחת באופן ניכר הסיכון הביטחוני מתושב האזור באופן המאפשר שדרוג מעמדו. יצוין, כי במסגרת הליך החקיקה נבחנו גם חלופות אחרות, בהן הסתפקות בשהייה בת 15 שנים ללא תלות בגיל או לחלופין קביעת גיל שונה לנשים (ראו למשל, בעמ' 30-31). לבסוף הסכימו חברי הוועדה על הנוסח שהוצע מטעם יו"ר הוועדה.

94. כמו כן, במהלך הדיון הובהר כי אפשרותו של שר הפנים לבטל רישיון ישיבה בשל מעשה שיש בו משום הפרת אמונים אינה בגדר חידוש וכי סמכות זו מוקנית לשר הפנים מכוח סמכותו הרחבה ליתן רישיונות ישיבה, ואף הובע חשש שנוסח הסעיף יצמצם את שיקול הדעת המוקנה לשר הפנים מכוח הדיונים הכלליים (ראו דברי עוה"ד פלאי בעמ' 10-12 ו-18-19). בעקבות הערות חברי הכנסת בעניין זה, הובהר כי במקרה בו בעל רישיון ישיבת ארעי ביצע מעשה הפרת אמונים חובה על שר הפנים לשלול את רישיונו (ראו דברי חה"כ רוטמן, בעמ' 29; דברי יו"ר הוועדה, חה"כ בן ברק, בעמ' 53), ובהמשך חודדה הכוונה לתת ביטוי לסעיף זה כסעיף כללי אשר אינו מכוון דווקא כלפי הזכאים לרישיון ישיבת ארעי (שם, בעמ' 58). כן הובהר במהלך הדיון כי אין צורך בסעיף קטן (ב) וזאת נוכח הסעיף הכללי הקובע כי מתן היתרים ורישיונות מכוח חוק זה כרוך בהיעדר מניעה ביטחונית (שם, בעמ' 54-59).

95. בהמשך הדיון דנה הוועדה **בחריג המאפשר מתן מעמד מטעמים הומניטאריים מיוחדים ומסדיר את עבודתה של הוועדה ההומניטארית**. במסגרת דיון זה סקרו נציגות רשות האוכלוסין וההגירה את סדרי עבודתה של הוועדה ההומניטארית ואת פרקי הזמן לקבלת החלטת הוועדה (בעמ' 105-101). בתוך כך הוצע להקים ועדה נוספת שתדון באופן ייעודי בבקשות של נפגעי אלימות במשפחה וכן הוצע שהחלטת שר הפנים בבקשות אלה תינתן תוך פרק זמן קצר יותר מיתר הבקשות המוגשות לוועדה (בעמ' 72-74). בדיון צוין כי סעיף זה נועד לתת מענה לבעיות שהתעוררו מהשטח ועלו בדיוני הוועדה, והשאיפה לסייע למי שעבורם התמשכות הליכי הדיונים עשויה להיות קריטית.

96. במסגרת הדיון בחריג ההומניטארי נדון סעיף 5(ו) המוצע בנוסח יו"ר הוועדה, לפיו: "שר הפנים יכול לקבוע בצו, באישור הממשלה והכנסת מכסה שנתית מרבית של רישיונות או היתרים שיינתנו או יאושרו לפי סעיף זה; המכסה תיקבע בשים לב לאינטרסים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה; עד לקביעת מכסה כאמור תעמוד המכסה השנתית על מספר הבקשות שאושרו בשנת...". יצוין, כי בהמשך הושמטה סיפא הסעיף המוצע, והביטוי "אינטרסים חיוניים לביטחון הלאומי" הועבר לסעיף המטרה של החוק.

97. חה"כ סעדי ציין כי יש בסעיף זה כדי לצמצם את שיקול דעתה של הוועדה ההומניטארית. מנגד יו"ר הוועדה, חה"כ בן ברק, הסביר כי המטרה היא להסדיר את הפיקוח של הכנסת על שר הפנים, כך ששר פנים לא יוכל לקבוע "אפס מכסות". חה"כ האוזר ציין כי הכוונה היא למנוע כניסה של

מקרים שאינם בגדר מקרים הומניטאריים דרך סעיף זה (בעמ' 76-77). חה"כ רוטמן הסביר כי החרג ההומניטארי תלוי באופן מוחלט בשיקול דעתו של שר הפנים, ובאמצעות המכסות ופיקוחה של הכנסת יימנע שימוש בסעיף למקרים שאינם הומניטאריים (בעמ' 79). בתגובה להבעת התנגדות מטעם חלק מחברי הכנסת לסעיף זה, השיב יו"ר הוועדה, בן ברק:

"אני רוצה רק להגיד, אתה יודע, יש כאן אנשים שאוהבים להיות קיצוניים, הם מתנגדים או הם תומכים, הכל באופן אוטומטי. צריך להסתכל על החוק הזה בצורה מאוזנת, מה זאת אומרת בצורה מאוזנת? נכון, יש כאן את הסיפור של המכסות שמדאיג את חה"כ שמחה רוטמן, בצדק או שלא בצדק, זה לא שייך.

מצד שני, יש כאן משהו שבעצם, כל מה שהוא לא הומניטארי הוא נעשה אוטומטי. זאת אומרת, הרבה דברים שהיו נכנסים קודם להומניטארי, יבואו עכשיו בצורה אוטומטית. הכי כיף להגיד 'אני מתנגד', אבל צריך להסתכל על זה בצורה כוללת, ולראות שבסופו של דבר אנחנו מדברים על משהו מאוד מאוזן, משהו שלא היה..." (שם, בעמ' 80).

98. בדיון זה נדון באריכות סעיף הצעת החוק העוסק במניעה ביטחונית, אשר היה קיים גם בנוסחו של החוק הקודם, המאפשר למנוע מתן היתר שהייה או רישיון לישיבה בישראל, אם קבע שר הפנים כי המבקש שהוא תושב האזור או בן משפחתו, עלולים להוות סיכון ביטחון למדינת ישראל. חלק מחברי הכנסת התנגדו לנוסח הסעיף בטענה כי בעת בחינת מסוכנותו של אדם יש לבחון את מגיש הבקשה ולא להתמקד בבני משפחתו או מקום מגוריו (ראו למשל דבריה של חה"כ לסקי, בעמ' 108; דבריו של חה"כ רז, בעמ' 109 ו-117; ודבריה של חה"כ רוזין, בעמ' 115).

99. במענה לדברי חברי הכנסת הסבירה נציגת יחידת המחקר של שב"כ, שמניסיון השב"כ "קשרים משפחתיים גם ביהודה ובשומרון וגם ברצועה, הם פקטור מאוד משמעותי, והם משמשים מנוף להפעלת לחץ בידי ארגוני הטרור, לא כל שכן אם מישהו או בן משפחתו הוא פעיל בארגון טרור. באופן אוטומטי, בן המשפחה שזוכה למעמד בישראל הופך לאטרקטיבי במיוחד, להשתמש בו ולהיעזר בו לקידום פעילות טרור, בין אם זה העברת כספים, העברת אמצעי לחימה ---" (שם, בעמ' 118).

לדבריה הצטרף גם יצחק, מהייעוץ המשפטי של השב"כ, אשר הסביר את עמדת גורמי הביטחון לעניין זה (שם, בעמ' 120-122):

"כשאנחנו מבצעים אבחון לאוכלוסיות האלה, זה מציב לנו הרבה מאוד אתגרים. יש לפעמים נטייה לחשוב ששירות הביטחון נמצא בכל מקום ויש לו יכולות על טבעיות, זה לא נכון, לא כל קשר שיש בין בן משפחה לבין אדם שהוא מוזמן באחמ"ש אנחנו יודעים לאתר, יש חולשות לדברים האלה ויש דברים שאנחנו לא יודעים לאתר, במיוחד כשבדרך כלל האוכלוסייה הזאת היא אוכלוסיית אחמ"שים, היא לא אוכלוסייה שנמצאת בלב השיח שלנו. לצפות שאנחנו נדע לגבי כל אחד מהם, מה תדירות הקשר, מה עוצמת הקשר, מה פשר הקשר, אני לא יודע כמה זה עומד במבחן המציאות. דבר נוסף שצריך להבין הוא שהסיכון לפעמים משתנה. זאת אומרת, אם אנחנו נמצאים במהלך "שומר החומות" למשל, אז זה סיכון אחר מאשר בתקופות של רגיעה, ולפעמים בני משפחה לא נמצאים בקשר תקופה מאוד ארוכה, אבל הקשר מתחדש אגב איזשהו אירוע מסוים, איזשהו טריגר מסוים..."

100. בהמשך להסברים אלו סברו חלק מחברי הכנסת כי סעיף המניעה הביטחונית אינו דרוש (ראו דברי חה"כ רז ורוזין בעמ' 123); בעוד שיו"ר הוועדה, חה"כ בן ברק, הדגיש כי סעיף זה מעניק את מרחב שיקול הדעת הדרוש לגורמי הביטחון (שם, בעמ' 124-126).

101. עוד דנה הוועדה בהוראות המעבר לעניין תחולת החוק, אשר עסקו באופן בחינת בקשות שהוגשו לאחר פקיעתו של חוק האזרחות הקודם. לבקשת היועצת המשפטית לוועדה, נשמעה עמדת השב"כ לעניין זה:

"אנחנו סבורים שיש מקום לקבוע תחולה רטרואקטיבית, גם לתקופת הביניים, שלא נמצא את עצמנו במצב שבו אנחנו מכניסים לכאן באיוש כמות מאוד גדולה של אנשים בגילאי הפח"ע, ולהבנתנו היא יכולה להגיע ליותר מ-2,000 בקשות. צריך להבין, גם אם מתבצע אבחון של האנשים האלה, אם דיברתי קודם על היכולות המוגבלות של האבחון שלנו, אנחנו סבורים שלא נכון להסתמך על תחום כזה כשמדובר בהיקף כזה של אנשים וכמות כזאת של אנשים, ולכן, אנחנו סברנו שנכון לקבוע הגבלה לגבי תקופת הביניים, רטרואקטיבית, שבעצם מקימה את הגילאים מחדש ולא מאפשרת הגשה של בקשה בגילאי הפח"ע, כפי שהוצג בסקירת סגן ראש השירות. [...]"

אם מכניסים לבדיקות האלה סדר גודל כזה של 2,700 איש, הן לא יכולות להיות הרמטיות בשום מקרה, משום סיבה, משהו יתפקשש בדרך, לא כי אנחנו נהיה רשלנים או לא בגלל שנעשה עבודה פחות טובה, פשוט בהיקפים האלה לא ניתן להגיע לבדיקה שהיא בדיקה אפקטיבית. ושוב, אני לא נכנס לשאלת המשאבים שהם המשאבים היתרים, אני לא נכנס אליהם כי בכל זאת מדובר בזכויות אדם ואנחנו מכבדים את זה, אבל עדיין, בגילאים האלה הבדיקות האלה הן הרבה יותר מורכבות, הרבה יותר קשות, ובהיקפים האלה ודא" (בעמ' 134 ו-137).

102. במענה לדברים אלו אמרה עוה"ד לוסיטיגמן מטעם ארגון רופאים לזכויות אדם, כי אין להבחין בין הבדיקה הפרטנית של הבקשות שהוגשו בתקופת הביניים לבין הבדיקה הפרטנית שנעשית מדי יום בעניינם של כ-10,000 תושבי אזור הנכנסים לעבוד בישראל. בתגובה הסביר נציג השב"כ, שישנו הבדל משמעותי בין הקבוצות, הן מבחינת חתך הגילאים והן משום ששהייתם של עובדים תושבי האזור מוגבלת בזמן (בעמ' 138-139).

103. חה"כ סעדי סבר כי הוראות המעבר מחילות את הוראות החוק באופן פסול ורטרואקטיבי (בעמ' 134). מנגד, יו"ר הוועדה, חה"כ בן ברק, הסביר כי תקופת הביניים מאז פקיעתו של החוק הקודם עלולה להוות פרצה שתוביל לכניסת תושבי אזור שבאופן רגיל כניסתם הייתה מסורבת ולכן יש היגיון בטחוני להוראות המעבר (בעמ' 135). חה"כ רוטמן הוסיף וטען כי אין מדובר בהחלה רטרואקטיבית אלא החלה אקטיבית, וכי לולא חוק האזרחות, שיקול הדעת של שרת הפנים היה מאוד רחב ולא גדור, וכי המחוקק מבקש להורות לה כיצד להפעיל את שיקול דעתה (בעמ' 136).

104. היועצת המשפטית לוועדה הוסיפה את עמדתה:

"לטעמי יש פה שלוש קבוצות, יש פה קבוצה שהגישה את הבקשות לפי החוק שהיה בתוקף שפקע, יש פה קבוצה שהגישה בזמן הביניים, ולגבי הקבוצה הזאת מתבקשת הוועדה לאשר רטרואקטיבית, אנחנו סברנו שלא נכון --- [...] ולאור מה שאמר השירות, הוועדה תחליט, אבל יש כאן קבוצה נוספת, קבוצה שקיבלה מעמד בשלב הביניים. אני חושבת שכל החלטה של הוועדה שלא תהיה, במקרה שהיא תחליט להחיל

רטרואקטיבית, צריך לוודא שהקבוצה שקיבלה מעמד בתקופת הביניים, המעמד הזה יישאר והבקשות שלהן לא תשובנה ותידונה לפי החוק החדש" (פרוטוקול הדיון מיום 6.3.2022, בעמ' 139-140).

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 6.3.2022 מצורף ומסומן **מש/17**.

#### דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 7.3.2022

105. ביום 7.3.2022 התקיימה הישיבה החמישית בהצעות החוק בוועדת החוץ והביטחון. יו"ר הוועדה, חה"כ בן ברק, עמד בפתח הישיבה על הכורח הביטחוני המחייב את חקיקת החוק ועל ההסדרים השונים שנוספו להצעות החוק בעקבות דיוני החקיקה:

"אני רוצה לפתוח ולומר שהייתי מאוד רוצה להגיע למצב שלא היינו צריכים את החוק הזה. אבל אנחנו עוד רחוקים משם, לצערי הרב. אנחנו מדינה שנמצאת בסוג של לחימה ונלחמת, במידה מסוימת, על קיומה. ולכן בליט ברירה אנחנו מחוקקים חוקים שלא תמיד נוח לנו איתם והיה טוב אם לא היו מחוקקים. אבל במציאות הביטחונית שאנחנו מצויים בה אין לנו אלא להגן על עצמנו.

אנחנו בהצעת החוק שהוגשה והובאה למבחנכם, עשינו שינויים שיקלו במידה מסוימת על אנשים מבקשים לקבל כאן איחוד משפחות. זה לא סוד שאני הייתה רוצה לעשות יותר, אבל במציאות הפוליטית לא הצלחתי. אבל בכל זאת יש כאן מספר בשורות שלא היו בחוק הקודם. אחת מהן זה גיל 50 ועשר שנות שהות בארץ שניתן באופן אוטומטי. דבר שני, ועדה הומניטרית מיוחדת בעניין של אלימות במשפחה והתעללות בחסרי ישע – חברים, אני באמצע דיבור, אני מבקש. הדבר השני הוא אותה ועדה הומניטרית מיוחדת לאלימות במשפחה שקבענו לה גם סד זמנים שהיא חייבת לדון ולתת תשובות וכן הלאה" (בעמ' 3).

העתק נוסח הצעת החוק מטעם יו"ר הוועדה מיום 7.3.2022 מצורף ומסומן **מש/18**.

106. בתחילת הדיון נדון **סעיף המטרה** שנוסף לנוסח החוק, ובו נכתב: "מטרתו של חוק זה לקבוע הגבלות על אזרחות וישיבה בישראל של אזרחים או תושבים של מדינות עוינות או של האזור, ובצידן הסדרים חריגים למתן רישיונות או היתרים כפי שיפורט בחוק, בשים לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, באופן שיבטיח את השמירה על האינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה".

107. במסגרת הדיון בסעיף המטרה דנו חברי הכנסת, פעם נוספת, בתכליתו של חוק האזרחות. חלק מחברי הכנסת התנגדו להוספת סעיף המטרה. כך, חה"כ רוזין וחה"כ לסקי טענו שסעיף זה מלמד על כך שבבסיס החוק שיקולים דמוגרפיים, בעוד שהליך החקיקה התמקד בצורך הביטחוני לחקיקתו, ועל כן נטען כי מדובר ב"נושא חדש" אשר לא נכלל בהצעות החוק (שם, בעמ' 6-7). בהמשך ציינה חה"כ לסקי כי המונח "ביטחון לאומי" אינו קיים בחקיקה והוא פותח פתח לשקילת שיקולים זרים (בעמ' 59). חה"כ סעדי התנגד גם הוא לסעיף המטרה וטען כי הוא נעדר התייחסות לזכויות חוקתיות אותן יש לקחת בחשבון בעת יישום החוק (בעמ' 30).

מנגד, חה"כ רוטמן ציין כי לדעתו הניסוח המוצע של פסקת המטרה מהווה דרך אמצע ראויה:

אני חושב שמצאנו פה ניסוח. אני בוודאי לא קיבלתי וגם חבר [הכנסת] האוזר לא קיבל את מלוא תאוותו בהקשר של פסקת המטרה פה, אבל אני חושב שמצאנו פה ניסוח שהוא דרך האמצע שמדבר על מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית -- ומכיל את השמירה על האינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה, שמדובר בתכלית שהיא, גם אם מי שירצה לראות אותה כביטחונית, אז מדובר בביטחונית בהקשר הרחב של המילה. (עמ' 10-11).

108. היועצת המשפטית לוועדה, עוה"ד פרנקל-שור, התייחסה גם היא לשאלות המתעוררות מנוסח סעיף המטרה המוצע:

"אני מבקשת רגע להתייחס בכמה מילים לסעיף המטרה, סעיף שלא היה בפני הוועדה. התוספת של סעיף המטרה מעלה תיבה, שתי תיבות שלא היו בפני הוועדה: "בשים לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית" וגם "שמירה על אינטרסים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה". עכשיו אנחנו לא אומרים שלא ניתן לכלול את סעיף המטרה בהצעת החוק, אבל צריך לשים לב שהסעיף הזה לוקח אותנו קצת למתווה אחר, המתווה שבו הלכה הצעת החוק עד היום, ובעצם הסעיף שמרחף מעל הצעת החוק הוא התכלית הביטחונית כפי שהיא באה לידי ביטוי בסעיף 8 לחוק.

עכשיו, בדקנו את חוק הכניסה לישראל. וגם בחוק הכניסה לישראל וגם בחוק האזרחות, בעצם תיבה הזו איננה מוזכרת. ואני מעלה שאלה, אולי, היות שהוראת השעה היא בעצם ענף של חוק האב, של חוקי האב, של חוק האזרחות והכניסה לישראל, אני מעלה שאלה: אולי נכון לכלול את האמירה הזו בחוקי האב, ולא רק לייחד אותה לחוק. זו השאלה שאני שמה לדיון, וכמובן צריך לבחון את המשמעויות.

מעבר לכך, צריך לקשור את הסעיפים לתכלית שמעורר סעיף המטרה, ואנחנו צריכים לקשור את ההסדרים שיש בהצעת החוק הזו לסעיף המטרה, כי השאלה אחר כך היא: איזו מטרה בא בעצם לשרת אותו סעיף? ואני חושבת שאפשר לתת מענה, אבל זה דורש דיון נוסף בוועדה" (בעמ' 57).

109. במענה לדברים אלו אמר חה"כ האוזר "שלחוק הזה צריך להיות סעיף מטרה מעודכן, בראייה של מה שעבר כאן ב-20 שנה האחרונות. הוא צריך להיות מופנה גם בהגדרה להיותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שזה ליבו של אותו סכסוך. ונדמה לי שגם לא יעלה על הדעת שאפשר להגיד על משפט כזה כאילו הוא זר ומוזר לעניינים. אם רוצים להוסיף אותו בהמשך גם לחוקים אחרים, אני חושב שזה אפשרי. אבל בחוק הזה ספציפי, לאור סכסוך אתני ותוצאותיו האלימות ופוטנציאל הפגיעה באינטרסים ביטחוניים, ההקשר הזה חייב להופיע" (בעמ' 57). גם חה"כ רוטמן התייחס להצעת היועצת המשפטית לוועדה ואמר כי הוא סבור שמדובר בחוק שנותן מענה ייחודי לסיטואציה ייחודית ולכן בניגוד לחוקים אחרים, פסקת המטרה נדרשת דווקא בחוק הזה (בעמ' 58).

110. מאחר שחברי הכנסת אשר התנגדו להוספת סעיף זה העלו טענת "נושא חדש", בהתאם לסעיף 85 לתקנון הכנסת הכרעה בעניין הכללתו של סעיף המטרה בנוסח החוק הועברה לוועדת הכנסת (על דיון זה נעמוד בהמשך).

111. בעקבות דיוני הוועדה תוקן נוסח ה**חריג ההומניטארי**, כאשר נקבע כי לצד הוועדה ההומניטארית "הרגילה" תוקם ועדה ייעודית לבחינת בקשות מטעמים של אלימות במשפחה או התעללות של

בן הזוג או ההורה. כן נקבע כי לוח הזמנים לקבלת החלטה לעניין בקשות שהוגשו לוועדה הייעודית יקוצר לשלושה חודשים מיום שהוגשו כל המסמכים הדרושים, לעומת שישה חודשים בוועדה ההומניטארית "הרגילה". בנוסף, נקבע לגבי כלל הוועדות ההומניטריות, כי יהיו רשאיות להתיעץ עם גורמי רווחה.

112. כן תוקן סעיף המכסות של החריג ההומניטארי, ובהתאם לנוסח המוצע הוחלט לקבוע כי המכסה השנתית המרבית, בהיעדר קביעה אחרת של שר הפנים באישור הממשלה והכנסת, תעמוד על מספר הבקשות שאושרו בשנת 2019.

113. בעקבות הערתו של עוה"ד פלר כי בשנת 2019 אושרו 35 בקשות בשנה, ביקש חה"כ רוטמן להבהיר את מטרתו של סעיף זה:

"... המטרה ביצירת המכסה הזאת – זה לא עניין של מה שבית המשפט יקבע – המטרה היא שהסעיף הזה, ודווקא בכוונה בחרנו את שנת 2019 כדי שלא יכללו בתוך שנות הקורונה, ששם היה פחות בחלק מהמקרים, בחרנו את השנה הנורמלית האחרונה כ-Reference, שזו שנת 2019. לא רצינו להטות את המספר כלפי מטה בגלל השנים שבהן היה איזה בלוק מוחלט וכדומה. ולכן בחרנו את השנה הנורמלית האחרונה.

באמת, הסעיף ההומניטארי נועד, כשמו כן הוא, לאותם מקרים חריגים. ואנחנו רצינו לוודא שלא ייעשה בו שימוש לצורך הדיון של החוק, כי לכאורה הוא סעיף נורא נורא פתוח לשיקול דעת. זו המטרה, לשמר אותו כפי שהוא. אם יעלה צורך, הכנסת כמובן חופשיה להגדיל את המכסה בהתאם לכללים שקבועים פה בחוק ובהתאם לצורך ובהתאם למספרים. אבל כרגע קבענו Reference של שנת 2019 מתוך רצון לשמר פה את הסטטוס-קוו." (בעמ' 41).

ובהמשך הוסיף לעניין זה:

"עכשיו, אני רק רוצה לציין, המכסה שמופיעה פה הופיעה בחוק קודם. זה שלא הייתה אפשרות למכסה בחוק. היא הופיעה. רק שהיא הייתה: השר באישור הממשלה. אנחנו, בגלל הסיטואציה שקיימת היום, אמרנו: אנחנו רוצים לא שזה יישאר בשיקול דעת אם לקבוע מכסה, אלא חובה לקבוע מכסה. יבוא שר הפנים ויגיד: תשמעו, שנת 2019 הייתה נמוכה מדי, הייתה גבוהה מדי; בואו, תתקנו את המכסה כלפי מעלה, כלפי מטה, על פי הנתונים שאצלו; אני לא צריך את המכסה הגבוהה הזאת, כי 2019 הייתה חריגה כלפי מעלה או הפוך; אני צריך קצת יותר, כי 2019 הייתה שנה חריגה כלפי מטה – יבואו לכנסת, יציג את הנתונים; אפשר יהיה להגדיל את זה; יש לזה כללים. הטענה כאילו יש פה איזושהי פגיעה במידתיות כאשר סעיף המכסות באישור הממשלה הופיע בחוק כבר מהסבב הראשון, היא אמירה, בעיניי, חמורה" (בעמ' 43).

114. בהמשך הוקרא סעיף חדש נוסף הקובע כי **תוקף רישיון ישיבת ארעי** לפי חוק זה (בין אם מטעם הוועדה ההומניטארית ובין אם מכוח סעיף 5 לחוק המאפשר מתן רישיון ישיבת ארעי לתושב אזור השווה מעל 10 שנים בישראל וגילו מעל 50) יינתן לתקופה בת שנתיים. יו"ר הוועדה הסביר כי סעיף זה נועד להקל על מקבלי המעמד מכוח החוק (עמ' 46). סעיף זה אף הוא נועד לתת מענה

לקשיים שהועלו בוועדה, בדבר הקשיים הביורוקרטיים ואי הוודאות שיוצר הצורך בחידוש הרישיון מדי שנה. יצוין כי גורמי הביטחון לא הביעו התנגדות לצמצום התדירות לאחת לשנתיים.

115. בהמשך לדיון בוועדה, נוספה להוראת המעבר הקביעה כי מי שקיבל רישיון ישיבה או היתר שהייה בתקופת הביניים מאז פקע החוק הקודם ועד לחקיקתו של החוק הנוכחי רישיון ישיבה או היתר שהייה, יראו אותו כאילו הם ניתנו לו לפי חוק זה; וכן הובהר כי מי שהגיש בקשה בזמן תקופת הביניים מאז פקיעת החוק הקודם, יחולו לגביו הוראות החוק החדש (בעמ' 54).

116. בתום הקראת סעיפי החוק שנוספו לנוסח ההצעה, החליטה הוועדה לאשר את מיזוג הצעת החוק הממשלתית והצעות החוק הפרטיות, ולהעביר החלטה זו לאישור ועדת הכנסת בהתאם לסעיף 84(ד) לתקנון הכנסת.

117. המשך הישיבה הוקדש לדיון בעשרות אלפי ההסתייגויות שהוגשו על נוסח הצעת החוק.

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 7.3.2022 מצורף ומסומן **מש/19**.

#### דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 8.3.2022

118. ביום 8.3.2022 התקיימה הישיבה השישית של ועדת החוץ והביטחון, בהשתתפות חברי הוועדה וחברי כנסת נוספים. במסגרת דיון ארוך וממושך המשיכה הוועדה לדון בהסתייגויות חברי הכנסת מנוסח הצעת החוק.

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 8.3.2022 מצורף ומסומן **מש/20**.

#### דיוני ועדת הכנסת מיום 8.3.2022 ומיום 9.3.2022

119. ביום 8.3.2022 אישרה ועדת הכנסת את מיזוג הצעת החוק הממשלתית עם הצעות החוק הפרטיות.

120. ועדת הכנסת דנה באותו היום בטענות ל"נושא חדש" שהועלו ביחס לחלק מסעיפי הצעת החוק. במהלך דיון זה נדון סעיף המטרה.

121. חה"כ לסקי הסבירה מדוע לדעתה סעיף המטרה מהווה "נושא חדש":

"יש פה נושא חדש מבחינת המהות. בכל הדיונים ביקשתי הסברים כדי להבין מה תכלית הדבר הזה, במה מדובר פה. יש פה מונחים חדשים, כמו ביטחון לאומי, משהו שבכלל לא כתוב בשום חוק. כאשר מתייחסים לביטחון, מתייחסים לביטחון המדינה, ביטחון אדם או ביטחון הציבור. אין מונח "ביטחון לאומי" בחקיקה הישראלית, ממציאים מונח יש מאין. גם בסעיף ההגדרות אף אחד לא מסביר מה הכוונה של המונח החדש הזה. בסעיף המטרה הכניסו את חוק יסוד הלאום מהדלת האחורית וכך הפכו את החקיקה.

עד עכשיו המדינה הסבירה למה יש לאפשר לקיים את הוראת השעה הזאת, להאריך אותה פעם אחר פעם, הסבירו שמדובר בנושאים ביטחוניים. כל ההרכבים בוחנים את הנושא הביטחוני אל מול הפגיעה בזכויות. הסעיף הזה מכניס לנו ממד חדש בחקיקה שאנחנו כל הזמן

חשבנו שהוא מרחף מעל פניה ועכשיו זה דבר ברור וגלוי. מכניסים את המילים "מדינות עוינות של האזור, בשים לב להיותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית". ברגע שמכניסים את האופי של מדינת ישראל ככזה בעצם יש פה ניסיון להגיד שמדובר בחוק דמוגרפי שבא למנוע מלא יהודים להיכנס, להשתקע, להתגורר, לקבל היתר שהייה במדינת ישראל. זה הופך את כל דבר החקיקה לנושא חדש לחלוטין. לי יש את העמדה שלי לגבי זה, אני חושבת שזה מפלה וזה גזעני, אבל כרגע אנחנו לא בוחנים את העמדה שלי, אנחנו בוחנים האם הנושא הדמוגרפי היה חלק מחקיקה מקורית שעברה בכנסת בקריאה הראשונה, והתשובה החד משמעית היא לא.

הנושא הדמוגרפי, גם עם כל הכוונות הנסתרות והרצונות, לא היה חלק מהחקיקה, אנחנו רואים את זה באופן מפורש בסעיף הזה...". (בעמ' 9).

122. במענה לטענות אלה השיב חה"כ האזור כי בבסיס הליך החקיקה הוצגו נתונים חדשים על ידי השב"כ בדבר האיומים הביטחוניים עימם מתמודדת מדינת ישראל וציין כי סעיף המטרה נועד לתת ביטוי למצב הביטחוני העדכני:

"... סעיף המטרה בא לחדד את השיקול הביטחוני במופעו העדכני, הרלוונטי לסכנות ביטחוניות, מופעו הרלוונטי לאינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל, וזה מבוסס על חוות הדעת של השב"כ כפי שהוצגה בפני הוועדה, על פי נתונים שלא הופיעו עד היום. המופעים של "שומר חומות" הם קפיצת מדרגה בשאלת הביטחון הלאומי. אני יודע, ואני אומר את זה כמי שהיה יושב ראש לשעבר של ועדת חוץ וביטחון, ש"שומר חומות" מאתגר את מדינת ישראל מבחינה ביטחונית בהקשרים רחבים ורבים, וחלקם גם מסווגים, אבל אם יהיה דיון בבג"ץ באשר לשאלה מה ההקשר הביטחוני כפי שמופיע בסעיף המטרה, יוצגו גם נתונים אלה בהקשרם הרחב.

אני רוצה להעיר הערה באשר לאותו שילוב של "בשים לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית". היותה של מדינת ישראל יהודית ודמוקרטית היא הגדרת הבסיס של השיטה. זאת התיבה המעצבת את עקרונות השיטה הישראלית. דנו על זה רבות, ואני ממליץ לכל חבריי לחזור ולקרוא את הבג"ץ על חוק-יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי. בית המשפט קבע בעקרונות האלה מה הוא הבסיס של כל ההסדר הישראלי...". (עמ' 12-13).

123. היועצת המשפטית לוועדה הסבירה כי "הכללתו של סעיף מטרה היא פרקטיקה מקובלת שהייתה בעבר ואני חושבת שהיא נכונה. לפעמים המחוקקים רוצים להתוות את הדרך ולומר מה המצפן של הצעת החוק". כן ציינה עמדתה לפיה אין מדובר ב"נושא חדש":

בדקנו, לאור ההערות של חברי הכנסת, ועכשיו הצגנו לחברת הכנסת גבי לסקי את החקיקה שמופיעה בה התיבה "אינטרסים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה" בחוק השב"כ... אנחנו מסתכלים על אינטרסים חיוניים, ממלכתיים לביטחון הלאומי של המדינה בהקשרים הביטחוניים של הסעיף, והוא אכן מופיע גם בחוק המל"ל בהיבט הביטחוני, כך שמבחינתי אין פה שום חריגה מגדר הנושא [...] הנושא של הביטחון הלאומי הוא אכן יותר רחב מביטחון המדינה, אבל מכיוון שלקחנו את התיבה הזאת מחקיקה ביטחונית זה יפורש בהתאם להיבט הביטחוני של הצעת החוק" (שם, בעמ' 15).

124. בתום הדיון החליטה ועדת הכנסת כי סעיף המטרה אינו בגדר "נושא חדש", ולכן היה מצוי בסמכות ועדת החוץ והביטחון.

125. גם טענות נוספות לפיהן סעיפי חוק אחרים אשר נכללו בהצעת החוק הם בגדר "נושא חדש" נדחו על ידי ועדת הכנסת בהמשך הדיון מיום 8.3.2022 וכן בדיון מיום 9.3.2022.

העתק פרוטוקול דיוני ועדת הכנסת מיום 8.3.2022 ומיום 9.3.2022 מצורף ומסומן **מש/21**.

#### דיוני ועדת החוץ והביטחון מיום 9.3.2022 ומיום 10.9.2022

126. ביום 9.3.2022 התקיימה הישיבה השביעית של ועדת החוץ והביטחון, וביום 10.3.2022 התקיימה ישיבתה השמינית והאחרונה. בדיונים אלו התקיימו הצבעות על הסתייגויות הרבות שהוגשו נגד נוסח החוק.

127. בישיבה מיום 10.3.2022 הוסכם על ידי חברי הוועדה לשנות את נוסח הסעיף העוסק בקביעת מכסות לחרוג ההומניטארי, בשל חוסר בהירות לגבי מספר הבקשות שאושרו בשנת 2019, כך שהמכסה תקבע בהתאם למספר הבקשות שאושרו בשנת 2018 (בעמ' 2-4). במהלך הישיבה אושרה הסתייגות אחת לפיה חוק הוראת השעה יעמוד בתוקפו למשך שנה מיום פרסומו, ולא למשך 20 חודשים כפי שהוצע (בעמ' 55-56).

128. בתום הדיונים, ולאחר דחיית יתר ההסתייגויות, אישרה ועדת החוץ והביטחון את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, ברוב של 4 תומכים מול 2 מתנגדים.

העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 9.3.2022 מצורף ומסומן **מש/22**.  
העתק פרוטוקול דיון ועדת החוץ והביטחון מיום 10.3.2022 מצורף ומסומן **מש/23**.

#### ב.5. הדיון במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית

129. ביום 10.3.2022 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק האזרחות לקריאה השנייה והשלישית, והיא נדונה במליאת הכנסת בדיון בן מספר שעות, שבמהלכו נימקו חברי הכנסת את תמיכתם או הסתייגותם מהצעת החוק.<sup>12</sup>

130. בפתח הדיון במליאה בהצעת החוק, הציג יו"ר ועדת החוץ והביטחון, חה"כ בן ברק, את עיקרי הצעת החוק ואת השינויים העיקריים שבוצעו בה, ביחס לחוק הקודם. חה"כ בן ברק עמד על תכליתו הביטחונית של החוק אשר הצריכה את עיגון הסדריו מחדש, תוך שהבהיר כי הוועדה דנה ממושכות בקשיים שחווים מי שחיים בישראל שנים ארוכות בהיתר מת"ק, ולכן נוספה הוראה מטיבה המאפשרת שדרוג המעמד לבני 50 ומעלה השוהים עשר שנים לפחות בישראל, למעמד תושב ארעי – אשר הוארך משך תוקפו לשנתיים. עוד תיאר חה"כ בן ברק בדבריו את כלל סעיפיו של ההסדר החקיקתי שהתקבל בתום דיוני הוועדה (בעמ' 546-548).

131. במהלך הדיון במליאה נימקו חברי הכנסת השונים את הסתייגויותיהם מהצעת החוק, ונשמעו עמדות בעד ונגד החוק. בתום הדיון, אושרה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית, בנוסח הוועדה, ברוב של 45 תומכים, 15 מתנגדים וללא נמנעים.

---

<sup>12</sup> יצוין, כי הדיון במליאת הכנסת החל ביום 9.3.2022. פרוטוקול הדיון במליאה מצוי בקישור: <https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=2190723>

בהמשך לכך, פורסם ביום 15.3.2022 ברשומות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022.

העתק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 צורף וסומן **מש/1**.

### **ג. ההסדר החקיקתי שהתקבל**

132. ההסדר החקיקתי שהתקבל מבוסס ברובו על החוק הקודם, שכן בתום הליך החקיקה סברה הכנסת כי יש צורך והכרח ביטחוני בעיגון מחדש של הסדרי חוק האזרחות הקודם. בצד זאת, ועדת החוץ והביטחון בחנה מחדש את סעיפי החוק, וכללה בחוק הסדרים חדשים, שנועדו לתת פתרונות לטענות שנשמעו לאורך השנים ובדינוני הוועדה ביחס ליישום החוק, וכן הוכנסו סעיפי חוק שנועדו להגביר את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ושר הפנים.

נעמוד עתה על הסדרי החוק, תוך מתן הדגש לסעיפים שנוספו.

133. בנוסחו הנוכחי של החוק נוסף סעיף 1 המגדיר את מטרתו, וקובע: "מטרתו של חוק זה לקבוע הגבלות על אזרחות וישיבה בישראל של אזרחים או תושבים של מדינות עוינות או של תושבי האזור, ולצידן הסדרים חריגים למתן רישיונות ישיבה או היתרי שהייה בישראל, והכול בשים לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית ובאופן שיבטיח את השמירה על אינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה".

134. סעיף ההגדרות נותר כפי שהיה בנוסח החוק הקודם. המונח "האזור" מוגדר בסעיף 2 לחוק, וכולל את יהודה והשומרון וחבל עזה. "תושב האזור" מוגדר כמי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור וכן מי שמתגורר באזור אף אם אינו רשום במרשם, למעט תושב יישוב ישראלי באזור.

135. סעיף 3 קובע את העיקרון היסודי שבבסיס החוק: "בתקופת תוקפו של חוק זה, על אף האמור בכל דין, לרבות סעיף 7 לחוק האזרחות, שר הפנים לא יעניק לתושב האזור 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 האזור היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור".

נוסח האיסור הכללי בדבר הגבלת אזרחות וישיבה בישראל זהה לאיסור שנקבע בסעיף 2 לנוסח החוק הקודם, וקובע כי ככלל לא יינתן לתושב האזור או אחת מהמדינות המנויות בתוספת, אזרחות, רישיון ישיבה או היתר שהייה בישראל.

136. לצד הוראה זו, נכללו חריגים שונים המאפשרים מתן היתר שהייה או רישיון ישיבה לתושב אזור או לתושב המדינות המנויות בתוספת. חריגים אלו נכללו עוד בנוסחו הקודם של החוק ומקורם בחוות דעתם של גורמי הביטחון בדבר הסיכון המופחת שנשקף מהקבוצה הנכללת בחריגים אלו.

סעיף 4 מאפשר לשר הפנים, לפי שיקול דעתו, לאשר בקשות תושבי האזור שגילם מעל 35, ותושבות האזור שגילן מעל 25, למתן היתר שהייה בישראל בידי מפקד האזור, וזאת לשם מניעת הפרדתם מבני זוגם.

סעיף 6 לחוק מאפשר לשר הפנים, לפי שיקול דעתו, לתת לקטין תושב אזור עד גיל 14 רישיון לישיבה בישראל, וכן לאשר את שהייתו של קטין תושב אזור שגילו מעל 14 שנים, וזאת לשם מניעת הפרדתם מהורה משמורן הווה כדין בישראל.

137. כן נוסף בהליך החקיקה הנוכחי סעיף 5, הסדר מיטיב המאפשר שדרוג מעמד של בני זוג הוהים בישראל מכוח היתרי שהייה בהתקיים התנאים המצטברים הקבועים בסעיף: "על אף הוראת סעיף 3, רשאי שר הפנים, לפי שיקול דעתו, לתת רישיון לישיבת ארעי בישראל לתושב האזור, שכן זוגו אזרח ישראלי או תושב ישראל, אם יש בידו היתר לשהייה בישראל מאת מפקד האזור והוא שווה בישראל כדין מכוח אותו היתר, והתקיימו בו שני אלה: (1) גילו מעל 50 שנים; (2) הוא שווה בישראל כדין עשר שנים לפחות".

138. עוד נקבע בסעיף 7 לחוק, שעניינו מתן היתר ורישיון ישיבה במקרים הומניטאריים מיוחדים, כי על אף ההגבלה הכללית, רשאי שר הפנים ליתן רישיון לישיבת ארעי בישראל או היתר לשהייה בישראל למי שלא עומד באחד מהקריטריונים שנמנו לעיל, וזאת מטעמים הומניטאריים מיוחדים, בהמלצת ועדה מקצועית שמינה לעניין זה. לעניין זה נקבע, כי עצם קיומם של בני משפחה בישראל לא מהווה כשלעצמו טעם הומניטארי מיוחד, וזאת כדי למנוע את ריקון החוק מתוכנו.

המדובר למעשה בסעיף 1א3 בנוסח החוק הקודם, אליו הוכנסו מספר תיקונים במסגרת הליך החקיקה הנוכחי.

כך, נקבע בחוק כי מלבד הוועדה ההומניטרית הכללית, תפעל ועדה ייעודית לבחינת בקשות מטעמים של אלימות במשפחה או התעללות של בן הזוג או ההורה (להלן: **הוועדה הייעודית**), כאשר הובהר כי בעניין הנדון בוועדה הייעודית החלטת השר תתקבל בתוך שלושה חודשים מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים. כן נוסף סעיף 7(ד) לחוק, הקובע כי הוועדה ההומניטרית רשאית להתייעץ בעת גיבוש המלצתה עם גורמי רווחה.

עוד תוקן סעיף 7(ז) לחוק, אשר נכלל גם בנוסחו של החוק הקודם ולפיו שר הפנים יכול לקבוע בצו, באישור הממשלה, מכסה שנתית מרבית של רישיונות או היתרים שיינתנו מטעמים הומניטאריים. לסעיף זה נוספה ההוראה לפיה המכסה תיקבע גם באישורה של הכנסת, לאחר קבלת המלצה של אחת מוועדותיה. כן נקבע כי עד לקביעת המכסה האמורה, "תעמוד המכסה השנתית על מספר הבקשות שאושרו בשנת 2018 לפי סעיף 1א3 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, כנוסחו ערב פקיעתו".

139. סעיף 8 לחוק קובע כי מפקד האזור רשאי ליתן היתרים לשהייה בישראל למטרות טיפול רפואי; עבודה בישראל; או מטרה זמנית אחרת לתקופה מצטברת שלא תעלה על שישה חודשים.

140. סעיף 9 לחוק קובע סמכותו של שר הפנים למתן אזרחות או רישיון לישיבה בישראל וכן סמכותו של מפקד האזור למתן היתר שהייה בישראל, אם שוכנעו שתושב האזור או תושב מדינה מהמדינות המנויות בתוספת, מזדהה עם מדינת ישראל ופעל, הוא או בן משפחתו, לקידום יעדיה, או שיש למדינה עניין מיוחד בהסדרת מעמדו.

141. הקלה נוספת ניתנה בסעיף 10 לחוק, אשר קובע כי משך תוקפו של רישיון לשיבת ארעי אשר ניתן לפי חוק זה יעמוד על שנתיים.

142. סעיף 11 לחוק, עיגן את ההוראה אשר הייתה קבועה בסעיף 3ד בנוסח החוק הקודם, וקובע כי החריגים המנויים בחוק כפופים להיעדר מניעה ביטחונית, וכי הקלות אלו לא יינתנו מקום בו המבקש או בן משפחתו הקרוב, כהגדרתו בחוק, עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינה ישראל. על פי הוראה זו הסיכון מהתושב הזר יכול להיקבע, בין השאר על סמך חוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים לפיה במדינה מושבו או באזור מגוריו של תושב האזור או המבקש האחר מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה.

143. בנוסחו של החוק הנוכחי נוסף גם סעיף 12, אשר קובע כי שר הפנים יבטל היתר לשהייה או רישיון לשיבה בישראל שניתן לפי חוק זה, אם הוכח להנחת דעתו כי בעל ההיתר או הרישיון עשה מעשה שיש בו הפרת אמונים למדינת ישראל, כהגדרתה בסעיף 11א לחוק הכניסה לישראל, וכך נקבע: "בלי לגרוע מסמכותו של שר הפנים לפי כל דין, שר הפנים יבטל היתר לשהייה בישראל או רישיון לשיבה בישראל שניתן לפי חוק זה אם הוכח להנחת דעתו כי מי שההיתר או הרישיון בידו עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל כהגדרתה בסעיף 11א לחוק הכניסה לישראל".

יצוין כי סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל מגדיר מעשה "הפרת אמונים" כמעשה טרור לפי חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, מעשה בגידה או ריגול.

144. עוד נוספה לחוק חובת דיווח של שר הפנים לכנסת, לצורך הגברת השקיפות ביחס ליישום החוק והחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי בהקשר זה על שר הפנים. בסעיף 13 נקבע כי בכל רבעון ידווח השר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת על מספר הבקשות שהוגשו לקבלת רישיון לשיבה בישראל בהתאם לחריגי החוק, בפילוח לפי מספר הבקשות שאושרו ומספר הבקשות שנדחו – ובפרט בקשות שנדחו בשל מניעה ביטחונית לפי סעיף 11 לחוק; וכן דיווח על מספר הדיונים שהתקיימו בוועדות ההומניטריות לפי סעיף 7 לחוק.

145. סעיף 14 לחוק שעניינו שינוי התוספת בדבר המדינות הנמנות בה, שונה כך שתיקון התוספת ידרוש מעבר להחלטת ממשלה גם את אישורה של ועדה שתקבע ועדת הכנסת.

146. הוראות המעבר שהיו בנוסח החוק הקודם נותרו גם בנוסח החוק דנן, כך ששר הפנים ומפקד האזור רשאים להאריך רישיון ישיבה או היתר שהייה בישראל למי שהחזיק ברישיון או בהיתר כאמור ערב כניסתו של החוק הקודם לתוקף; וכן ניתן להאריך רישיון ישיבה או היתר שהיה לגבי מי שהגיש בקשה למעמד בישראל לפני כניסתה לתוקף של החלטת הממשלה בשנת 2002 ולא ניתנה החלטה בעניינו.

כן נוספו להוראות המעבר של החוק הקודם הוראות מעבר נוספות המעוגנות בסעיפים 15(ב), 15(ג) ו-15(ד), המסדירות את תחולת החוק על בקשות שהוגשו ובקשות שטופלו במהלך התקופה שבין פקיעת החוק הקודם ועד לתחילת תוקפו של החוק דנן:

"(ב) יראו בקשה שהוגשה לפי הוראות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, ערב פקיעתו כאילו הוגשה לפי חוק זה.

(ג) הוראות חוק זה יחולו על בקשה לרישיון לישיבה בישראל או להיתר לשהייה בישראל שהוגשו בתקופה שמיום כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021) ועד ערב תחילתו של חוק זה.

(ד) יראו רישיון לישיבה בישראל או היתר לשהייה בישראל שניתן בתקופה שמיום כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021) ועד ערב תחילתו של חוק זה, כאילו ניתן לפי חוק זה".

147. בדומה לחוק הקודם, בסעיף 18 לחוק נקבע כי החוק יעמוד בתוקפו למשך שנה. בעוד שבחוק הקודם נקבע כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להאריך בצו את תוקפו לתקופה נוספת שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת, בנוסח החוק דגן עוגן בחקיקה תפקידה של הוועדה המשותפת שהוקמה זה מכבר ונקבע כי טרם אישור הכנסת במליאתה תינתן המלצתה של ועדה מוועדות הכנסת בדבר הארכת תוקפו של החוק.

148. מצוידים ברקע הדרוש, נפרט להלן את עמדות העותרים השונים ולאחר מכן נציג את עמדת הכנסת לפיה דין העתירות לדחייה.

## **(2) תמצית העתירות**

149. תשע העתירות שלפנינו מבקשות להעלות טענות שונות, אך דומות, בניסיון ללמד על אי-חוקתיות לכאורה של החוק. נעמוד להלן על תמצית הטענות המועלות בעתירות השונות.

150. בג"ץ 1777/22 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ו-6 אח': לטענת העותרים יש להורות על בטלותו של החוק מן הטעם שהוא אינו צולח את מבחני פסקת ההגבלה. לטענתם החוק אינו נועד לתכלית ראויה אלא בבסיסו "תכלית דמוגרפית-אידיאולוגית פסולה". כמו כן, לדידם, קביעת איסור קבוצתי גורף על איחוד משפחות של תושבי ואזרחי ישראל עם בני זוגם ותושבי האזור, ללא בחינה אינדיבידואלית, מהווה פגיעה שאינה מידתית בזכויות האזרחים והתושבים הישראליים לכבוד, לחיי משפחה ולשוויון ופוגע במעמד האזרחות השווה. עוד טוענים העותרים לפגמים בהליך חקיקת החוק ובתוכן החוק, ובכלל כן נטען כי נפל פגם בחקיקת החוק כהוראת שעה ובחקיקת הוראות המעבר אשר נטען כי הן מחילות את החוק בצורה רטרואקטיבית תוך פגיעה באינטרס ההסתמכות.

151. בג"ץ 2300/22 נגיב זאיד, משרד עורכי דין ו-521 אח': לטענת העותרים החוק הוא בלתי חוקתי נוכח פגיעתו בזכות לכבוד, לחיי משפחה ולשוויון. עוד נטען לפגיעה בלתי מידתית בזכויותיהם של מי שקיבלו היתר שהייה ואינם יכולים לקבל מעמד של תושב, ובפרט בזכותם של אלה לחופש העיסוק. עוד טוענים העותרים לפגיעה בזכויותיהם של קטינים המבקשים מעמד בישראל וגילם מעל גיל 14 והחוק לא מאפשר להשוות את מעמדם למעמד הוריהם. העותרים טוענים כי ברקע החקיקה עומדת תכלית דמוגרפית בלתי ראויה, וכן תכלית כלכלית נוכח המשאבים הכספיים הכרוכים בבדיקות מסוכנות פרטניות. לעותרים טענות גם בנוגע להליך חקיקת החוק ותוכן החוק,

ובפרט הם טוענים שאין מדובר בהוראת שעה אלא בהוראת קבע ושהחוק אינו עולה בקנה אחד עם הוראות המשפט הבינלאומי.

152. בג"ץ 2377/22 אגודת "סנט איב" המרכז הקתולי לזכויות אדם ו-12 אח': עתירה זו מתמקדת בסעיף 15 לחוק בו נקבעו הוראות המעבר. לטענת העותרים, סעיף זה פוגע באופן בלתי מידתי בזכויות יסוד נוכח החלה רטרואקטיבית של הוראות החוק. בהמשך לכך, מבוקש כי בית המשפט הנכבד יורה לשר הפנים לטפל בבקשות שהוגשו לאחר פקיעת חוק האזרחות הקודם בהתאם לנהלים ולדין שחל במועד זה ושלא על פי הוראות החוק דנן.

153. בג"ץ 2407/22, בג"ץ 2448/22 ובג"ץ 2485/22: בעתירות אלו מבוקש להורות על ביטולו של החוק מאחר שאינו עומד לשיטת העותרים בתנאי פסקת ההגבלה. כן מבוקש בגדרי העתירות דנן סעדים פרטניים שעניינם טיפול ואישור בקשות שהוגשו מטעם העותרים במהלך תקופת הביניים מאז פקע החוק הקודם. לחלופין, מבקשים העותרים ביטול או תיקון של חלק מסעיפי החוק. כך למשל, העותרים מציעים לבטל או לתקן את סעיף 2 המגדיר מיהו "תושב אזור" עליו חלות הוראות החוק, כך שיתאפשר לאוכלוסייה המחזיקה היתרי שהייה מזה שנים רבות להוכיח מרכז חיים בישראל ולסתור את רישומם במרשם האזור; לתקן את סעיף 5 המאפשר להעניק רישיון לישיבת ארעי כך שיחול על נשים תושבות אזור מגיל 40 ומעלה; לבטל או לתקן את סעיפים 15(ב)-(ד) לחוק.

154. בג"ץ 2741/22 סונדוס אבו טאלב ו-25 אח': בעתירה זו מתמקדים העותרים בטענות בדבר פגיעה בתושבי האזור השוהים בישראל כדין מכוח היתרי שהייה ואשר בהתאם להוראות החוק לא יכולים לשדרג מעמדם. נטען כי מאחר שהיתר שהייה אינו כולל את כלל הזכויות הנלוות למעמד תושבות, נפגעות זכויותיהם לחיי משפחה, שוויון, קיום מינימאלי בכבוד וחופש העיסוק. פגיעה זו לטענתם אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. לדבריהם, ביסוד החקיקה עומדת תכלית דמוגרפית לצד התכלית הביטחונית וזו אינה ראויה ואינה עומדת במבחני המידתיות. התכלית הביטחונית לטענתם, לא הוכחה. אף בראי התכלית הביטחונית, נטען כי החוק לא עומד באף אחד ממבחני המידתיות, ועל כן יש להורות על בטלותו.

155. בג"ץ 2826/22 מרכז ירושלים לזכויות אדם ו-17 אח': עתירה זו מתמקדת בהשלכות חוק האזרחות על תושבי הקבע הפלסטינים בירושלים. לטענתם, תכליתו הדומיננטית ואף המוצהרת של החוק היא תכלית "דמוגרפית-אידיאולוגית", וזו לשיטתם אינה תכלית ראויה. עוד נטען שהתכלית הביטחונית לא הוכחה. העותרים טוענים לפגיעות בזכויות יסוד, בפרט של קטינים בגילאי 14-18 אשר אחד מהוריהם הוא תושב קבע והאחר הוא תושב האזור, ועל פי הוראות החוק לא ניתן להם היתר שהייה בלבד. בנוסף טוענים העותרים כי יש פגם בחקיקת החוק כהוראת שעה ובהוראות המעבר אשר לטענתם מחילות את החוק באופן רטרואקטיבי.

156. בג"ץ 4567/22 זיקריאת אבו טהא: עתירה זו ממוקדת בחוקתיות הגדרת המונח "תושב אזור" בסעיף 2 לחוק, הקובעת כי תושב אזור הוא גם מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור. לטענת העותרת, הגדרה זו כוללת בתוכה גם את מי שנרשם באזור מסיבה זו או אחרת, אך אין לו כל זיקה לאזור מלבד עצם הרישום, ועל כן היא אינה משרתת את התכלית הביטחונית שבבסיס החוק. בהמשך לכך, נטען כי הגדרה זו אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה ועל כן דינה להתבטל.

157. מפירוט זה עולה כי מרבית הטענות החוקתיות המועלות על ידי העותרים משותפות לתשע עתירות שלפנינו. לטענת העותרים, יש להורות על בטלותו של החוק מן הטעם כי הוא אינו חוקתי בשל הגבלת זכותם של אזרחי ותושבי ישראל הערבים לחיי משפחה. חלק מהעותרים מוסיפים וטוענים כי החוק אינו חוקתי נוכח הפגיעה המתמשכת בתושבי האזור אשר קיבלו היתרי שהייה במסגרת הליכי איחוד משפחות ו"לכודים" במעמד זה מזה שנים, באופן שלשיטתם מוביל לפגיעה בזכויותיהם. כן נטען כי ביסוד החקיקה תכלית דמוגרפית אשר אינה ראויה, ותכלית ביטחונית אשר לא הוכחה. העותרים השונים מוסיפים וטוענים כי הפגיעה אינה מידתית, ועל כן החוק אינו צולח את מבחני פסקת ההגבלה.

ומכאן לעמדת הכנסת.

### **(3) הטיעון המשפטי**

158. כפי שיפורט להלן, לעמדת הכנסת אין בטענות העותרים כדי לבסס עילה להתערבות שיפוטית חוקתית בחוק ועל כן דין העתירות להידחות.

#### **א. הערה מקדמית - משקלם של פסקי הדין הקודמים בעת הבחינה החוקתית**

159. מההסדר שהתקבל ניתן לראות כי רובם המכריע של ההסדרים שנכללו בו זהים להסדרים שנקבעו בחוק הקודם שפקע תוקפו. בגדרי החוק הנוכחי נשמר עיקרון היסוד לפיו בתקופת תוקפו של החוק לא ייתן שר הפנים אזרחות או רישיון ישיבה בישראל, והמפקד הצבאי לא ייתן היתר שהייה בישראל לתושב האזור לצורך איחוד משפחות. לצד זאת, נקבעו חריגים, אשר נכללו עוד בנוסחו הקודם של החוק, המאפשרים קבלת היתר שהייה בישראל ולעיתים גם רישיון לישיבת ארעי בהליכי איחוד משפחות, וכן נוספו הסדרים מיטיבים ביחס לחוק הקודם.

160. הסדרים אלו נדונו כאמור על ידי בית המשפט הנכבד בשני הרכבים מורחבים – בעניין **עדאלה** ולאחר מכן בעניין **גלאון**, אשר קבעו כי החוק הוא חוקתי וצולח את מבחני פסקת ההגבלה. במסגרת פסקי הדין הללו נדונו לעומק הסוגיות החוקתיות המועלות גם בעתירות דנן.

161. הכנסת תטען כי נכונו של בית המשפט הנכבד לדון בעניין **גלאון** פעם נוספת בחוקתיות ההסדר, נבעה בין היתר מהפיצול בעמדות שופטי ההרכב בעניין **עדאלה** ובכלל כך בריבוי עמדות השופטים גם בדעת הרוב (ראו בפס' 7(ב) לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר בעניין **גלאון**). זאת כזכור, נוכח עמדתו של כב' השופט לוי אשר סבר, בדומה לדעת המיעוט, כי החוק אינו צולח את מבחני פסקת ההגבלה, אך קבע כי בשל זמניותו של החוק ומאחר שלעמדתו ניתן לעצב מחדש את הסדריו באופן הממתן את הפגיעה בזכויות - יש לדחות את העתירות. לעומת זאת, בעניין **גלאון**, לא היה פיצול דומה בעמדת הרוב ושופטי דעת הרוב כולם סברו כי החוק צולח את מבחני פסקת ההגבלה.

162. כמו כן, בעניין **גלאון**, כפי שתואר לעיל, חלק משופטי ההרכב אשר חוו עמדתם ביחס לחוקתיות החוק עוד בעניין **עדאלה**, חזרו על קביעותיהם ולא מצאו לנכון לכלול ניתוח חדש של הסוגיה נוכח התיקון השני שנערך בחוק. כך ציינה לעניין זה כב' הנשיאה ביניש :

"אין בכוונתי להתייחס למכלול ההיבטים שחבריי העלו במסגרת הנוכחית. [...] ההליך הנוכחי לא נועד, כפי שציין חברי השופט לוי, להיות **"מקצה שיפורים"** של פסק הדין הראשון, ולגישתי, השינויים שהוכנסו בחוק אינם מן הסוג המצדיק דיון מחודש בכל הסוגיות העקרוניות שהוכרעו כבר על ידינו בפסק הדין הראשון. הדיון הנוכחי נועד לאפשר בחינה מצומצמת שמטרתה לבדוק האם התיקונים לחוק הקהו את הפגיעה עליה הצביעו רוב השופטים בפסק הדין הראשון" (פס' 5 לפסק דינה).

163. בית המשפט הנכבד נתן בעבר משקל מכריע לפסקי הדין הקודמים שדנו בהוראות חוק האזרחות, ובעניין פלוניס, כזכור, נקבע כי לאור פסקי הדין הקודמים ובהעדר שינוי בנסיבות הביטחוניות אין מקום לדון שוב בחוקתיותו של החוק.

20. בהיבט הביטחוני הכללי, לא חל איפוא שינוי משמעותי מאז שניתנו פסקי הדין בעניין עדאלה ובעניין גלאון. פסקי-דין אלה מהווים נקודת מוצא בעלת משקל בענייננו. אין בשינוי הרכב שופטי בית המשפט העליון מאז נתינתם כדי לשנות מכך... אזכיר, כי בפסק הדין בעניין גלאון שניתן לפני כשש שנים, מצא בית-משפט זה ברוב דעות, כי אין מקום להתערבות בחוק האזרחות (הוראת שעה) בנוסחו דהיום. עוד קודם לכן אושר החוק שהיה אז במתכונת מעט אחרת בעניין עדאלה. [...] מדובר בחוק שתוקפו מוארך על ידי הממשלה בצו באישור הכנסת כל פעם מחדש, אך אין פירוש הדבר שיש להידרש לנושאים העקרוניים שנדונו והוכרעו בהליכים הקודמים בכל עת שמאן דהוא מחליט להגיש עתירה (ראו והשוו: עניין גלאון, פסקאות 2 ו-5 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש)...".

24. [...] איני רואה מקום בשלב זה למתן סעד חוקתי. התערבות בחוק של הכנסת – ודאי לאחר שהוא נמצא חוקתי בשני פסקי-דין שניתנו בהרכבים מורחבים של בית-משפט זה – צריכה לשמש בנסיבות כאמצעי אחרון אשר יש לפנות אליו רק לאחר מיצוי דרכים משפטיות אחרות, ככל שישנן כאלה".

164. לעמדת הכנסת, בדומה לפסק הדין בעניין פלוניס גם בדיון בעתירות שלפנינו נקודת המוצא היא כי הסדריו של החוק נדונו זה מכבר על ידי בית המשפט הנכבד, ועל כן בפני העותרים משוכה גבוהה במיוחד כדי לבסס עילה לבטלותו של החוק, לאחר שזה נמצא חוקתי בשני פסקי הדין הקודמים. כעולה מהליך החקיקה אשר תואר לעיל וכפי שעוד נרחיב בהמשך, בבסיס האיסור למתן היתר שהייה או רישיון ישיבה לתושב אזור עומד צורך ביטחוני בדומה לחוק הקודם. על כן, ועל אף שההסדרים שנדונו בפסקי הדין הקודמים עוגנו כעת במסגרת חוק חדש, לאחר שפקע תוקפו של החוק הקודם, תטען הכנסת כי יש ליתן משקל רב לכך שסוגיית חוקתיותם של ההסדרים אלו נדונה והוכרעה זה מכבר על ידי בית המשפט הנכבד בשני מותבים שונים, שכן לא חל מאז שינוי בעמדת גורמי הביטחון לפיה ישנו צורך ביטחוני בהסדריו של החוק. בהעדר שינוי שכזה, אין הצדקה לשנות מהקביעה כי ההסדר חוקתי, ובפרט מאחר שבגדר החוק דגן נכללו הוראות מטיבות אשר ביקשו למתן את פגיעתו.

## **ב. בחינת הפגיעה בזכויות יסוד**

165. כידוע, בשלב הראשון של הבחינה החוקתית, כדי לבסס עילת תקיפה חוקתית כנגד החוק, על הטוען כנגד החוקתיות של חוק להראות כי הוראות החוק הנדון "פוגעות בזכות אדם הקבועה בחוק-יסוד" (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 29 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק (11.5.2006)), כאשר בית המשפט הנכבד עמד לא פעם על כך ש"יש חשיבות רבה

בבחינת הזכות החוקתית שעל הפרק, היקפה וגדרה, בטרם מעבר לשלבים הבאים של הביקורת החוקתית" (בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת, פס' 15 לפסק דינו של השופט סולברג (27.5.2018)).

166. לטענת חלק מהעותרים, החוק פוגע בזכות לכבוד ובנגזרותיה – הזכות לחיי משפחה והזכות לשוויון של האזרח והתושב הישראלי נוכח האיסור על הסדרת מעמד בני משפחתו תושבי האזור בישראל. לדבריהם, החוק פוגע בזכות לחיי משפחה בכך שהוא מונע איחוד משפחות של בני זוג ערבים, אזרחי ותושבי ישראל, עם בני זוגם תושבי האזור בתוך שטחי מדינת ישראל. כן נטען, כי החוק פוגע בזכות לשוויון, בכך שפגיעתו מתמקדת באזרחי ובתושבי ישראל הערבים, שכן במבחן התוצאה הם אלה הנישאים לבני זוג תושבי האזור.

כמו כן, חלק מהעותרים מבקשים להתמקד בשאלת הפגיעה בזכויותיהם של בני המשפחה תושבי האזור – לאחר שניתנו להם היתרי שהיה בישראל, כאשר נטען כי הללו "לכודים" במצבם בשל הוראות חוק האזרחות, באופן הפוגע בזכויותיהם. בכלל כך, נטען כי נפגעות זכויותיהם לחיי משפחה, שוויון, קיום מינימאלי בכבוד וחופש העיסוק.

167. בתמצית, הכנסת תטען כי בהתאם לבחינה החוקתית שנעשתה זה מכבר בפסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, היא מוכנה להניח כי החוק פוגע בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון של האזרח או התושב הישראלי. באשר לטענה בדבר פגיעה בזכויות חוקתיות של בעלי היתרי השהייה, תטען הכנסת כי בחינה מהותית של הטענות לפגמים חוקתיים מצביעה על כך שהעותרים לא עמדו בנטל המוטל עליהם לביסוס פגיעה חוקתית, כל שכן פגיעה משמעותית בליבן של זכויות יסוד, אשר יכולה לבסס עילה להתערבות שיפוטית בחקיקה ראשית – וממילא, כפי שיתואר להלן, ובהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד יש לדון בטענות אלו מישור היישומי-מינהלי של החוק ולכן אין בהן כדי להצדיק את העברת החוק במסגרת מבחני פסקת ההגבלה.

נעמוד על דברים אלו כסדרם.

### **1.ב. פגיעה בזכות לשוויון ובזכות למימוש חיי משפחה של בן המשפחה הישראלי**

168. כאמור, מניתוח פסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון** עולה כי מרבית שופטי המותבים סברו כי החוק פוגע בזכות לשוויון ובזכות לחיי משפחה או לכל הפחות היו מוכנים להניח כי מתקיימת פגיעה שכזו, וזאת נוכח האיסור הקבוע בחוק על כניסה ומתן מעמד לבני משפחה תושבי האזור.

169. כזכור, הבחינה החוקתית בשני פסקי הדין על-ידי כל שופטי המותבים נעשתה מנקודת המבט של הפגיעה בבן המשפחה הישראלי, כאשר נקבע כי הפגיעה בזכות לחיי משפחה, של בן-הזוג הלא-ישראלי אינה מעוררת קושי חוקתי (עניין **עדאלה**, פס' 17 לפסק דינו של הנשיא ברק). כב' המשנה לנשיאה חשין הוסיף וקבע בעניין זה, כי "חוקה נוצרה, בראש ובראשונה, לבני הארץ ולהסדר חיים לתושבי הארץ ולאזרחיה, ביניהם לבין-עצמם. חוקת אמריקה היא לאמריקאים, חוקת גרמניה היא לגרמנים וחוק-היסוד בישראל הוא לישראלים ולוויסות היחסים ביניהם לבין המדינה וביניהם לבין עצמם. ואולם משבא יסוד זר במערכת – בענייננו: בן-זוג זר – ספק אם חוקי היסוד, מעיקרם, נועדו להקנות זכויות יסוד ליחיד תוך השפעת-מישרין על היחידים האחרים במדינה ועל דמותה של החברה. ספק גדול בעיניי" (פס' 62).

170. מרבית שופטי המותבים מצאו כי החוק פוגע בזכות לשוויון של ערבים אזרחי ותושבי ישראל הנישאים לתושבי האזור, שכן הלכה למעשה החוק מגביל את זכותם של אלה, ואלה בלבד, לחיי משפחה. כן נקבע על ידי מרבית שופטי המותבים כי נפגעת גם הזכות החוקתית לחיי משפחה. שכן לעמדתם, זכות זו כוללת גם את הזכות לחיי משפחה משותפים ואת האפשרות לממשם בישראל. וכלשונו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין "אין להרחיב את פועלה של פסקת ההגבלה בדרך של הגבלת הזכות עצמה. הזכות צריך לה שתפורש בנדיבות ובאורח ליברלי" (פס' 26 לפסק דינו בעניין גלאון).

אולם, כפי שתואר לעיל, חלק משופטי דעת הרוב בשני פסקי הדין הקודמים סברו אחרת. כך, כב' המשנה לנשיאה חשין וכב' השופטת נאור, הביעו עמדתם בעניין **עדאלה** לפיה הזכות החוקתית לחיי משפחה אינה כוללת את הזכות לממש את חיי המשפחה דווקא בישראל, בפרט בעת מלחמה או מאבק מזוין עם מדינתו של בן הזוג הזר, והוסיפו כי אין פגיעה בשוויון שכן ההבחנה העקיפה שיוצר החוק בין אזרחי ותושבי המדינה מקורה בשוני רלוונטי הנוגע להשתייכותו של בן הזוג הזר למדינה או ישות מדינית המצויה בעימות עם מדינת ישראל. כך גם בעניין **גלאון**, כב' השופטים נאור, רובינשטיין ומלצר סברו כי אין החוק אינו פוגע בזכות חוקתית.

171. במצב דברים זה, ועל אף שלעמדת הכנסת ישנה חשיבות רבה, ככלל, לדקדוק בדבר עצם הפגיעה בזכות החוקתית עובר לבחינת מידתיותה של הפגיעה, בהינתן נקודת המוצא עליה עמדנו לעיל בדבר השלכות פסקי הדין הקודמים בעניין הניתוח החוקתי של החוק דנן, מוכנה הכנסת להניח כי החוק פוגע בזכות החוקתית לשוויון וכן באפשרות למימוש מלא של הזכות החוקתית לחיי-משפחה של אזרחי ותושבי המדינה, שכן ממילא לעמדת הכנסת החוק צולח את מבחני פסקת ההגבלה.

יחד עם זאת, גם בהינתן נקודת המוצא האמורה, וכמפורט בהרחבה להלן, תטען הכנסת כי העמדות שהושמעו על ידי חלק משופטי דעת הרוב בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, אשר סברו כי ההגנה החוקתית על הזכות לחיי משפחה ולשוויון אינה כוללת בתוכה גם את זכות האזרחות והכניסה לישראל של בן הזוג הזר, בעלות משמעות להמשך הבחינה החוקתית, במסגרת ניתוח מבחני המידתיות והאיזון החוקתי במסגרת פסקת ההגבלה (לגישה דומה, ראו והשוו: ע"א 993/19 **פלוגי נ' מדינת ישראל – משרד הביטחון**, פס' 87-90 לפסק דינו של כב' השופט סולברג (5.7.2022) (להלן: **עניין פלוגי**); וראו דברי כב' הנשיאה ביניש בבג"ץ 6298/07 **רסלר נ' כנסת ישראל**, פ"ד סה(3) 1, 62-63 (2012)).

## **2.ב. לא הוכחה פגיעה בזכויות חוקתיות של תושבי האזור מקבלי היתרי השהייה**

172. במסגרת חלק מהעיתירות דנן, מבקשים העותרים להתמקד בשאלת הפגיעה בזכויותיהם של בני הזוג והילדים תושבי האזור – לאחר שניתנו להם היתרי שהיה בישראל. נטען כי מאחר שהיתר השהייה הוא בגדר סטטוס זמני שיש לשוב ולחדשו ואין לצדו זכאות לזכויות סוציאליות – נפגעות זכויותיהם החוקתיות של מקבלי היתרי השהייה לחיי משפחה, לשוויון ולקיום מינימאלי בכבוד. עוד נטען כי היעדרו של מעמד תושב או אזרח אף מוביל לפגיעה בחופש העיסוק.

173. הכנסת תטען כי יש לדחות טענות אלו מאחר שהעותרים לא ביססו את הפגיעה בזכויות חוקתיות של תושבי האזור מקבלי היתרי השהייה.

174. במסגרת ניתוח שאלת הפגיעה בזכות יסוד של תושבי האזור מקבלי היתרי השהייה, יש לבחון לא רק את היקף האינטרסים המוגנים אלא האם זכויות אלו מוקנות רק לאזרחים ותושבים או גם לזרים השוהים בישראל.

מצד אחד, חלק ניכר מזכויות היסוד הוכרו כזכויות אוניברסליות המוקנות לאדם באשר הוא אדם, ועל כן זכאי להן כל אדם ללא קשר למעמדו האזרחי (ראו: בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת**, פ"ד סו(1) 717 (2013) (להלן: **עניין אדם**); בג"ץ 7385/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל**, פס' 46-47 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) פוגלמן (22.9.2014) (להלן: **עניין איתן**); בג"ץ 2293/17 **גרסגהר נ' כנסת**, פס' 22-24 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (23.4.2020) (להלן: **עניין גרסגהר**); בג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים**, פס' 36 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה (13.4.2011) (להלן: **עניין קו לעובד**)). עם זאת, לעיתים היקף ההגנה על זכויות האדם של מי שאינם אזרחי המדינה או תושביה הוא מצומצם יותר (ראו למשל, בג"ץ 11044/04 **סולומטין נ' שר הבריאות**, פ"ד סד(3) 778 (2011); ברק מדינה **דיני זכויות האדם בישראל** 68 (2016)).

מנגד, הכרה בזכויות גוררת הטלת חובה מצד המדינה לכבד את אותן הזכויות, בעוד שמקובל כי המדינה פועלת בראש ובראשונה לטובת אזרחיה ותושביה וכי יש לה סמכות רחבה וחופש פעולה להסדרת מעמדם של זרים הנמצאים בתחומה (ראו לעניין זה את סמכותו הרחבה של שר הפנים המוקנית לו בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1953; כן ראו, עניין **עדאלה**, פס' 62 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא חשין).

175. איזון בין שיקולים אלו הוביל את בית המשפט הנכבד להכיר בכך שלא כל זכויות היסוד החלות בעניינם של אזרחים ותושבים חלות גם על זרים, אולם **גרעין זכויות היסוד** אינו תלוי במעמד אזרחי. ראו למשל, בעניין **אדם**, בו בית המשפט הנכבד הכיר בפגיעה בזכות לחירות של מסתננים אשר הוחזקו במשמורת, אולם לא הכריע בסוגיה האם נתונה למסתננים זכות תנועה חוקתית. עוד ראו, את דבריה של כב' השופטת פרוקצ'יה בעניין **קו לעובד**, אשר ניתן בעניינם של עובדים זרים, שם נקבע כי רק **עקרונות המשפט הבסיסיים** של מדינת ישראל יחולו על כל אדם הנמצא בשטחה:

"ככלל, משהמדינה מתירה את כניסתו של אדם בשעריה, ומאפשרת את שהייתו כאן, בין היתר לצרכי עבודה, נפרשת מעליו **מטריית עקרונות המשפט הבסיסיים החלים בישראל** על כל אדם הנמצא בשטחה. אמנם, עובד זר, שאינו אזרחי ישראל ואינו תושב בה, אינו כפוף לכל מערכות הזכויות והחובות החלות על-פי המשפט הישראלי על אזרחי ותושבי המדינה. [...] עם זאת, יחולו על העובד הזר העקרונות הבסיסיים בשיטת המשפט בישראל שנועדו להגן על האדם באשר הוא אדם, בעודו מצוי בטריטוריה ישראלית, ונתון למרות מערכת המשפט הישראלית". (פס' 36).

על דברים אלו עמד גם כב' השופט רובינשטיין (בתוארו אז) בעניין **קו לעובד**, פס' ד:

**"מטבע הדברים, אין סל הזכויות כולו בישראל חל על כל האדם, ושונים אזרחים מתושבים ושניהם גם יחד ממי שאינם תושבים; אך בגדרים אלה, ליבת זכויות היסוד מוקנית לכל הנמצא בישראל באשר הוא אדם, על כן יש לבדוק את עוצמתה של זכות האדם הנפגעת ואת עוצמת הפגיעה בה".**

אולם, יצוין כי בפסקי דין אחרים לא נעשתה הבחנה מעין זו והובעה תפיסה מרחיבה יותר ביחס לתחולת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו על כל אדם הנמצא בישראל (להרחבה בעניין ראו: עמרי בן צבי "הקהילה החוקתית: על הקשר בין מעמד אזרחי לזכויות יסוד" **משפטים** ג, 471 (תש"ף)).

176. מהאמור עולה כי שאלת תחולתם של חוקי היסוד ומידת הגנתם על תושבי האזור השוהים בישראל היא שאלה מורכבת. שאלה זו לא זכתה לליבון מספק על ידי העותרים השונים בגדר עתירותיהם. העותרים השונים אשר טענו לפגיעה בזכויות היסוד של תושבי האזור השוהים בישראל, לא התמודדו כנדרש עם השאלה האם הזכויות אשר נטענת הפגיעה בהן, ובכלל כך זכויות בעלות אופי כלכלי-סוציאלי, חלות מעצם טבען על כל אדם הנמצא בשטחה של מדינת ישראל.

עמדתנו היא כי ניתן להותיר שאלות מורכבות אלו בדבר אילו מזכויות היסוד חלות בעניינם של תושבי האזור מחזיקי ההיתרים ומה משך שהייה המגבש תחולתן בצריך עיון, שכן העותרים השונים ממילא לא ביססו פגיעה בזכויות חוקתיות של מחזיקי היתרי השהייה. ויתרה מכך, המטריה העדיפה לדון בטענות בדבר היקף הזכויות הנלוות להיתר השהייה הוא במישור היישומי-מינהלי ולא במסגרת בחינת חוקתיותה של חקיקה ראשית של הכנסת.

#### ב.2.1. לא הוכחה פגיעה בזכות לחיי משפחה של מחזיקי היתרי השהייה

177. לטענת חלק מהעותרים, הגבלת ההסדרה של שהותם של תושבי האזור להיתרי שהייה, באופן היוצר הבדלי סטטוס בתוך המשפחה, משפיע על מרקם חייהן של אלפי משפחות ובכך יש כדי לפגוע בזכותם לחיי משפחה.

הגם שעלולים להיווצר קשיים שונים נוכח השוני שנוצר בין חברי אותה משפחה, תטען הכנסת כי הללו אינם עולים לפגיעה בזכות החוקתית לחיי משפחה.

178. הזכות החוקתית לחיי משפחה, הנגזרת מהזכות לכבוד האדם, נוגעת להגנה הבסיסית על יכולתו של אדם לקיים תא משפחתי משותף. ראו לעניין זה את פסק דינו של כב' השופט פוגלמן בבג"ץ 4427/16 בדראן נ' מתאם הפעולות בשטחים (21.11.2019), פס' 38 (להלן: **עניין בדראן**):

**"לא שוכנעתי כי האיסור על יציאה לחו"ל דרך נתב"ג פוגע בזכות החוקתית לחיי משפחה. כידוע, לזכות זו, הנגזרת מן הזכות לכבוד האדם, פנים רבות (להרחבה ראו ברק, בעמ' 638-684). במובנה הבסיסי מגינה הזכות על יכולתו של אדם לבחור את בן זוגו, להעמיד צאצאים, ולקיים יחידה משפחתית משותפת."**

מתן היתר השהייה נועד לאפשר קיום יחידה משפחתית משותפת בשטח ישראל. בהתאם לכך, כבר נפסק בעניין גלאון כי "הבחינה החוקתית לגבי הזכות לחיי משפחה מתמקדת בעיקר באפשרות המעשית-מהותית לחיים משותפים, ופחות במנגנון מכוחו מתאפשר הדבר (אזרחות או היתרי שהייה)" (פס' כ"ט לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין). אם כך, אין במתן היתר השהייה

כדי לפגוע בעצם קיום התא המשפחתי או להשפיע על היבטים הנוגעים לליבת הזכות החוקתית לחיי משפחה כגון נישואין או הולדה. על הדברים אלו עמדה כב' השופטת נאור בעניין **גלאון**, אשר דחתה טענות ביחס לפגיעה בזכות לחיי משפחה נוכח החסרונות שיש להחזקת היתר שהייה, והדברים נכונים גם לענייננו :

**23. העותרת מונה בעתירה חסרונות רבים שיש להחזקת היתר מת"ק, לעומת קבלת תושבות. כזכור, קטינים מעל גיל 14 יכולים לקבל היתר מת"ק בלבד. לכאורה היתר מת"ק אינם מקנים אותן זכויות שיש לתושבים. העותרת מבקשת למעשה בעתירה זו מכוח הזכות לחיי משפחה והזכות לשוויון לא רק שלא ינתקו קטינים (וקטינים שבגרו) מהוריהם, אלא גם כי כל המשפחה תקבל רשיון לישיבת קבע על הזכויות הנובעות מכך. עמדתי כבר על כך שאין חשש לניתוק ילדים מהוריהם ולכן ממילא לא נפגעת הזכות לחיי משפחה".**

179. על כן, להבדיל מהפגיעה בזכות למימוש חיי משפחה הנגרמת כתוצאה מהאיסור על כניסת תושבי האזור לישראל בגילאים מסוימים, אשר מובילה לפגיעה ביכולת לקיים תא משפחתי אחד בישראל, בענייני לא הוסבר מדוע יש בשוני במעמד בתוך המשפחה כדי לפגוע פגיעה בזכות החוקתית לחיי משפחה, אשר נועדה ככלל להגן על זכותו של אדם לקיים את תאו המשפחתי. הכנסת תטען כי טענת העותרים בעניין זה מרחיבה עד מאוד את גדרה של הזכות החוקתית לחיי משפחה, מקום שזו לא זכתה לעיגון חוקתי מפורש, והיא אינה עולה בקנה אחד עם דיני האזרחות בישראל לפיהם בנסיבות שונות ייתכן שוני במעמד האזרחי בין חברי אותה המשפחה (ראו למשל: בג"ץ 758/88 **קנדל נ' שר הפנים**, מו(4) 505, 519-520 (1992); בג"ץ 4156/01 **דימיטרוב נ' משרד הפנים**, פ"ד נו(6) 289 (2002)).

## ב.2. לא הוכחה פגיעה בזכות החוקתית לשוויון של מחזיקי היתרי השהייה

180. העותרים טוענים כי היתרי השהייה יוצרים הבחנה לא רלוונטית בין משפחות שונות בהן יש בני משפחה תושבי אזור לבין משפחות אחרות, לעניין היקף הזכויות אותן משפחות נהנות מהן. גם בעניין זה, תטען הכנסת כי העותרים לא הוכיחו פגיעה בזכות לשוויון במובנה החוקתי.

181. על פי ההלכה הפסוקה, כדי לקבוע אם חוק מסוים פוגע בשוויון, יש לבדוק האם ההבחנה הנוצרת בגדרו מבוססת על **שוני רלוונטי** בין קבוצות, ושאלה זו נבחנת לפי תכלית הנורמה והיקפה. כאשר הבחנה המבוססת על שוני רלוונטי אינה בגדר הפליה (ראו לדוגמא, בג"ץ 2944/10 **קורניצקי נ' בית הדין הארצי לעבודה** (13.10.2015)). על כן, בשלב הראשון יש לבחון האם בין הפרטים מושאי ההשוואה יש שונות רלוונטית או לאו.

182. בענייננו, העותרים לא הניחו בפני בית המשפט הנכבד תשתית משפטית ועובדתית סדורה להוכחת קיומה של הבחנה בלתי רלוונטית בין מי שהם שווים לצורך העניין, קרי בין משפחות בהן יש בן משפחה תושב אזור לבין משפחות בהן אין. למעשה, טיעונם של העותרים בעניין זה מתעלם לחלוטין משונותם של תושבי האזור, אשר עמדה בבסיסו של החוק על כלל הסדריו.

ההסדר שנקבע בחוק לעניין מעמדם של תושבי האזור נובע מתכליתו הביטחונית של החוק, הנתמכת בעמדת גורמי הביטחון, אשר נותרה כשהייתה, לפיה נשקפת מאוכלוסיית מבקשי איחוד המשפחות מידת סיכון המצדיקה את הותרת המגבלות הקיימות מכוח החוק על שדרוג מעמדם.

מדברי גורמי הביטחון בהליך החקיקה נלמד אפוא כי מתן תיעוד ישראלי לתושבי האזור עלול ליצור סיכון מוגבר, שכן הוא מאפשר תנועה חופשית בין האזור לבין ישראל, ועל כן מדובר בהבחנה מותרת אשר ביסודה טעמי ביטחון. כמו כן, מעמדת גורמי הביטחון עולה כי אוכלוסייה מהווה יעד אטרקטיבי בעיני ארגוני הטרור לגיוס למטרותיהם, אף בחלוף הזמן לאחר כניסתם לישראל. על כן, מאחר שנמצא על ידי גורמי המקצוע האמונים על הערכת הסיכון הביטחוני כי קיים **שוני רלוונטי** בין תושבי אזור לבין מי שאינם נתיני האזור או אחת ממדינות התוספת, הרי כי לא הוכחה פגיעה בזכות לשוויון, לא כל שכן בשוויון החוקתי.

עמדה על הדברים כב' השופטת נאור בעניין **גלאון**, אשר דחתה טענות לפגיעה בזכות לשוויון של תושבי האזור המחזיקים בהיתרי שהייה :

24. באשר לפגיעה בשוויון העותרת מסתמכת, בין היתר, על העקרון של השוואת המעמד של קטין להורהו המשמורן כאשר "עקרון זה הוא תוצאה ישירה של כיבוד הזכות לחיי משפחה". העותרת גם מזכירה בהקשר זה פסק דין שניתן בבית משפט זה (ע"מ 1621/08 מדינת ישראל נ' חטיב (טרם פורסם, 30.1.2011)), בו נקבע כי "תושב אזור" לפי ההגדרה הרחבה שהוספה לחוק בשנת 2005 הוא גם מי שאין לו זיקה בפועל לאזור אך הוא רשום שם. לטענת העותרת יש בהגדרה רחבה זו כדי להגביר את הפגיעה באפשרות של הקטינים לקיים חיי משפחה, וזאת ללא הצדקה. **הנה כי כן, הטענות לפגיעה בשוויון הן בעיקרן המשך ישיר לטענות בעניין הפגיעה בזכות לחיי משפחה – אלא שכפי שהראתי הזכות לחיי משפחה כלל אינה נפגעת במובן זה שהקטינים רשאים לשהות בישראל על פי היתר כזה או אחר. הקטינים והוריהם אינם מנותקים זה מזה. לטעמי השוויון גם אינו נפגע מאחר שקיימת הבחנה רלבנטית בין תושב האזור (אף אם הוא קטין) לבין עניינם של מי שאינם תושבי האזור.** על כך עמדנו בפסק דיננו הקודם".

### ב.3.2. לא הוכחה פגיעה בזכות לקיום מינימאלי בכבוד

183. בפסיקת בית המשפט הנכבד הוכרה זה מכבר הזכות לקיום מינימאלי בכבוד כזכות חוקתית הנתונה לכל אדם באשר הוא אדם (ראו: בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 36-34 לפסק דינה של כב' הנשיאה (בדימי') ביניש (28.2.2012) (להלן: **עניין חסן**); בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי נ' שר האוצר** (12.12.2005) (להלן: **עניין מחויבות לשלום**)).

בית המשפט הנכבד הבחין בעניין **גרסגהר** בין שני פניה של הזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד: במובנה השלילי משמעותה כי על המדינה להימנע מפגיעה באמצעים העומדים לרשותו של אדם לשם קיומו הבסיסי; לעומת זאת, במובנה החיובי, על המדינה חובה לספק רשת ביטחון סוציאלית אשר תגן על הפרט מפני מחסור קיומו (ראו בפס' 17 לפסק דינו של כב' השופט סולברג, פס' 14 לפסק דינו של כב' השופט עמית). בענייננו, אין טענה בדבר פגיעת המדינה באמצעיהם של תושבי האזור מחזיקי ההיתרים, ועל כן עסקינן בזכות לקיום מינימאלי בכבוד **במובנה החיובי** שעניינה זכאותה של אוכלוסייה זו לרשת ביטחון כלכלית-סוציאלית.

184. בענייננו, לא הוכחה פגיעה בזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד. ראשית יצוין, כי היתר שהייה מאפשר לעבוד בישראל ואף ניתן לקבל מכוחו זכויות סוציאליות שונות בהתקיים זיקת עבודה או מכוח זיקת נישואים לתושב ישראלי (לפירוט בדבר הזכויות הסוציאליות להן זכאי תושב אזור המחזיק בהיתר שהייה, ראו: דו"ח הוועדה לבחינת הביטוח הסוציאלי לחסרי מעמד

תושב בישראל, בעמ' 14-18, צורף כנספח 24 לבג"ץ (2741/22). בנוסף, התקנת תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022), התשע"ו-2016 (להלן: **תקנות ביטוח בריאות ממלכתי**), צמצמה במידה רבה את ההבדלים בין התושב או בעל רישיון הארעי לבין המחזיק בהיתר השהייה בכל הנוגע לביטוח בריאות (יצוין כי עתירות בעניין תקנות אלו נדחו ביום 23.1.2022 על ידי בית המשפט הנכבד, נוכח תיקון מיטיב לתקנות אשר התקבל ביום 19.9.2021 – בג"ץ 7470/16 **שוויכי ואח' נ' שר הבריאות ואח'**). באמור יש כדי לצמצם במידה ניכרת את הפערים בין הזכויות הנלוות למעמד התושב ובין הזכויות הנלוות להחזקה בהיתר שהייה. הכנסת תטען, כי לא ניתן לראות בפער הנוטר, כשלעצמו, כמבסס פגיעה בזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד.

185. יתרה מכך, מעיון בעתירות השונות עולה כי לא עלה בידי העותרים להוכיח במישור הראייתי כי העדר זכויות לחלק מהזכויות הסוציאליות הנלוות למעמד התושב מובילה כשלעצמה לפגיעה בזכותם של מקבלי היתרי השהייה לקיום מינימאלי בכבוד. ראו לעניין זה את קביעותיו של בית המשפט הנכבד **בעניין מחויבות לשלום**, אשר בצד עיגונה הנורמטיבי של הזכות לקיום מינימאלי בכבוד הוסיף וקבע כי הפגיעה בזכות זו לא הוכחה, שכן לצורך הוכחתה נדרשת הצגת תשתית מלאה ומפורטת של מקורות הכנסה והוצאות קבועות ושוטפות, הנתמכת באסמכתאות מתאימות:

**22. נמצא כי כבודו של האדם במדינת ישראל תלוי במכלול תנאי חייו, כפי שהם משתקפים ממצבה של החברה ומערכי היסוד המנחים אותה. כבוד האדם נפגע אם אותו אדם מבקש לקיים חיי אנוש בחברה שלה הוא משתייך אך מוצא כי דלו אמצעיו ותש כוחו לעשות כן. אדם שכזה זכאי כי המדינה תפעל כדי להגן על כבודו. אם תימצא המדינה מפרה, למרות מכלול אמצעי התמיכה שהיא מפעילה, את חובתה זו – בין בחקיקה (שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה) ובין במעשה שלטוני אחר (שאינו מקיים את כללי המשפט המינהלי) – זכאי אותו אדם אף לציווי מבית המשפט, שיורה למדינה לעמוד בחובתה ולספק לו את האמצעים הדרושים לצורך קיומו בכבוד. ציווי שכזה עשוי לחול על מקרה בודד או על סוג של מקרים דומים, הכול לפי העניין והנסיבות. כדי שיתאפשר לבית המשפט לתת אותו, יש להניח לפניו תשתית עובדתית מלאה שממנה יהיה ניתן להסיק את הפגיעה בכבוד. כך יזקק בית המשפט לפירוט המבוסס בתייעוד מתאים, של מקורות ההכנסה ושל ההוצאות השוטפות והקבועות שבהן אותו אדם נושא (השוו למשל למידע שנדרש להציג מערער המבקש פטור מהפקדת עירבון: רע"א 3297/90 רביבו נ' בנק הפועלים [23] (החלטה מיום 13.9.1990)). ייבחן תפקודם של כלל מערכי התמיכה המדינתיים והאחרים המסייעים לאותו אדם, ופעולתו שלו מולם למיצוי זכויותיו. יהיה נדרש להבהיר אם האדם עובד, ומהן החלופות התעסוקתיות העומדות בפניו. אם יטען הטוען בשמה של קבוצה – יהיה עליו לבסס את המאפיינים המשותפים לאותה קבוצה המלמדים על פגיעה בכבודם של כלל חבריה. נוכח תשתית עובדתית כזו שתשכנע את בית המשפט – על פי פירושה הנכון של הזכות לכבוד המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו – כי אמנם הגיע מצבו של אדם לכלל פגיעה אסורה בכבוד, תתחייב הוראה לרשויות השלטון לפעול להסרת הפגיעה.**

23. בעתירות שלפנינו אין מקום למתן הוראה כזו. כלל לא נתבקשנו במסגרתן להורות למדינה לקיים את חובתה להגן על כבודו של אדם זה או אחר, בין בדרך של הגדלת הגמלה ובין בכל דרך אחרת; אף הצו על תנאי שניתן בעתירות, על פי לשונן הן, לא התייחס להיבט זה. כל שביקשו העותרים היה כי נקבע שבקיצוץ בגמלאות הבטחת הכנסה היה כדי לפגוע

בכבוד. את זאת אין בידינו לקבוע. כאמור, הפגיעה בזכות לקיום בכבוד – כלומר הפרת החובה להגן על הכבוד – נבחנת בבחינה תוצאתית, ובעתירות אלה לא הונחה תשתית עובדתית שיהיה ניתן ללמוד ממנה כי בעקבות הקיצוץ בגמלאות הבטחת הכנסה נפגע כבודם של אנשים מסוימים...".

186. בענייננו, העותרים מניחים פגיעה בזכות לקיום בכבוד אך בשל היעדר זכאות לחלק מהזכויות הסוציאליות הנלוות למעמד התושבות. הכנסת תטען כי אין בטענה זו כדי להוכיח פגיעה בזכות חוקתית, שכן בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד הזכות לקיום מינימאלי בכבוד אין משמעותה זכאות דווקא לקצבאות הביטוח הלאומי.

ראו לעניין זה את אשר נקבע בבג"ץ 494/03 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר האוצר, פ"ד נט(3) 322, פס' 16 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק (2004) (להלן: עניין עמותת רופאים לזכויות אדם):

"לאחרונה קבענו כי תפיסת הזכות לביטחון סוציאלי כמבטיחה תנאי מחיה בסיסיים נהנית מההגנה החוקתית על כבוד האדם, באשר "היא זהה לזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד שהוכרה בפסיקתו של בית-משפט זה... (בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, בעמ' 738). אין כן באשר לאגד הרחב של זכויות וזכאויות הנכללות בשירותי הביטוח הלאומי. אכן, "...שאלת מעמדה הנורמטיבי והיקפה של הזכות לביטחון סוציאלי... טרם הובררה... באופן ישיר..." במשפטנו (בעמ' 737). היא נגזרת, מבחינה מהותית, מאופיו של המשטר הכלכלי-סוציאלי הנוהג בחברה נתונה. היא משקפת את האתוס של אותה חברה. היא מבטאת החוסן הכלכלי של משק. ואמנם, "...פנייה למשפט המשווה מגלה כי קיימות עמדות שונות בעניין מעמדה הנורמטיבי והיקפה של הזכות החוקתית לביטחון סוציאלי" (שם, בעמ' 738). כמספר החברות – כך מגוון העמדות והגישות לנושא. גם אם נקבל אפוא שהזכות לביטחון סוציאלי חופפת, במידה כזו או אחרת, את הזכות לכבוד (...), עדיין אין בכך ללמד שדווקא ההסדרים המסוימים הקבועים בחוק הביטוח הלאומי, כל שכן הסדרים אלה כולם, מהווים את התוכן הראוי לאותה זכות".

עוד ראו, עניין גרסגהר, פס' 54 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות, שם נקבע:

"טענת העותרים היא כי רכיב הניכוי המינהלי פוגע אף הוא פגיעה בלתי מידתית בזכויות החוקתיות לקניין, לקיום בכבוד ולשוויון. אקדים ואומר כי העותרים לא ביססו את הפגיעה הנגרמת בעקבות רכיב הניכוי המינהלי בזכות לקיום בכבוד ובזכות לשוויון על פי המבחנים הקבועים בדין. [...] בנוסף, כל שצוין ביחס לפגיעתו של רכיב זה בזכות לקיום בכבוד הוא כי "מדובר בזכויות סוציאליות, שתפיסת המחוקק היא שהן נועדו להבטיח רמת קיום מינימאלית. משכך, קיימת הסתברות גבוהה, לשיטת המשיבים עצמם, כי ניכוי הקנסות מזכויות אלו יפגע גם בזכות לקיום בכבוד" (סעיף 100 לעיקרי הטיעון מטעם העותרים). בכך בלבד אין כדי להרים את הנטל המוטל על מי שעותר לביטולו של חוק להראות כי החוק פוגע בזכות חוקתית (בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782, 824 (2012))."

187. יתרה מכך, בהליך החקיקה נתן המחוקק דעתו לקשיים השונים הגלומים בחסרונות שבהחזקת היתר מת"ק לעומת רישיון ישיבה או מעמד תושב קבע, ועל כן נוספה הוראה מיטיבה, לפיה תושב אזור בעל היתר שהייה יכול בהגיעו לגיל 50 אם שהה בישראל כדין במשך עשר שנים לפחות, לשדרג מעמדו לרישיון ישיבת ארעי, אליו נלוות כלל הזכויות הסוציאליות הנלוות למעמד תושב.

בכך יש כדי להעניק לאוכלוסייה המבוגרת יותר, אשר בהתאם למאפייניה הבריאותיים והתעסוקתיים יכולה להיזקק יותר לרשת ביטחון סוציאלית, את כלל הזכויות הסוציאליות להן זכאי תושב המדינה.

#### ב.2.4. לא הוכחה פגיעה בחופש העיסוק של מחזיקי היתרי השהייה

188. חלק מהעותרים טוענים כי נפגע חופש העיסוק של מקבלי היתרי השהייה, מאחר ששורה של מקצועות התלויים ברישוי מותנים באזרחות או תושבות קבע. הכנסת תטען כי גם טענה זו אינה מבססת פגיעה בזכות החוקתית לחופש העיסוק.

189. ראשית, סעיף 3 לחוק-יסוד: חופש העיסוק קובע כי כל **אזרח או תושב** של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק. על כן, שאלה אם חוק-יסוד: חופש העיסוק חל בעניינם של מחזיקי היתרי השהייה. בהמשך להוראת סעיף 3 לחוק היסוד, נמנע בית המשפט הנכבד להכריע בפסיקתו בכל הקשור לחופש העיסוק של מי שאינו אזרח או תושב ישראלי (ראו למשל, עניין **אדם**, פס' 49 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל; עניין **קו לעובד**, פס' 37 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה). בפרט בעניינם של מחזיקי היתרי השהייה, נדרש בית המשפט הנכבד לטענה לפגיעה בחופש העיסוק, והבהיר כי סוגיה זו מעוררת שאלה בדבר תחולתו של חוק יסוד: חופש העיסוק, אשר באותו עניין לא הוכרעה, משנמצא כי לא בוססה טענה לפגיעה בחופש העיסוק. ראו עניין **בדראן**, פס' 37 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) פוגלמן:

"בהינתן התשתית שלפנינו לא מצאתי יסוד לקבל את הטענה בדבר פגיעה בזכות החוקתית לחופש העיסוק. סעיף 3 לחוק-יסוד: חופש העיסוק קובע כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל מקצוע, עיסוק, או משלח יד". **שאלה היא אם חוק היסוד פורש את הגנתו בהקשר זה על מחזיקי היתרי המת"ק מקרב אוכלוסיית האחמ"ש. העותרים לא הציגו טיעון מפורט בנושא זה.** מכל מקום, גם אם היינו עונים על שאלה זו בחיוב, לא בוססה טענה כי בעניינו של העותר 1 – הוא העותר המחזיק בהיתר מת"ק – נפגעת הזכות החוקתית לחופש העיסוק, וכפי שיוזכר להלן, העותר עובד בעסק פרטי במרכז הארץ".

שנית, חוק האזרחות אינו יוצר מגבלה על חופש העיסוק של מקבלי היתרי השהייה בישראל. בעלי היתרי שהיה רשאים לעבוד בישראל, התניית עיסוק במעמד אזרחות או תושבות מוסדרת **בדברי חקיקה אחרים ומוגבלים** (למשל, פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976 ופקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981). לפיכך, ככל שבעל היתר שהייה מעוניין לעסוק במקצוע המותנה באזרחות או תושבות, יכול הוא לפנות בהליך משפטי מתאים כך שהמונח "תושב" באותו דבר חקיקה ספציפי יחול גם בעניינו של מי שמחזיק בהיתר שהייה (לעניין משמעות המונח "תושב" לצרכי חופש העיסוק, ראו: אהרן ברק **פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית** 598 (1994)). ואף נראה כי זו למעשה עמדתם של העותרים בבג"ץ 2300/22, שם נטען כנגד פרשנות הרשויות האמונות על הסדרת מקצועות הרפואה את המונח תושב (ראו פס' 105-111 לכתב העתירה).

על כן, תטען הכנסת כי אין בטענות אלו כדי ללמד על פגיעתו של החוק בזכות החוקתית לחופש עיסוק וממילא המקום לדון בטענות מסוג זה אינו במסגרת תקיפה חוקתית של החוק דנן.

### ב.3. טענות העותרים בעניין העדר שדרוג המעמד של תושבי האזור הן טענות במישור המינהלי-

#### יישומי

190. הכנסת תטען כי מעבר לכך שלא הוכחה פגיעה בזכויות חוקתיות של תושבי האזור מחזיקי היתרי השהייה נוכח אי-זכאותם לכלל הזכויות הסוציאליות המוענקות לתושב, בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד עד כה, הדרך המתאימה לבירור טענות אלה אינה בגדרי תקיפת חוקתיות החוק, אלא באפיקים מינהליים נפרדים.

191. כידוע, בהתאם להלכה הפסוקה סעד של ביטול חקיקה ראשית יינתן במקרים חריגים, ורק לאחר שבית המשפט השתכנע כי לא ניתן להעניק לעותר סעד אחר. ראו לעניין זה בג"ץ 3809/08 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל** (28.5.2012) (פס' 15 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש); בג"ץ 4562/92 **זנדברג נ' רשות השידור**, פ"ד נ(2) 812, 793 (1996); בג"ץ 9098/01 **גניס נ' משרד הבינוי והשיכון**, פ"ד נט(4) 276, 241 (2004).

לפיכך, גם אם ימצא כי יש ממש בטענות העותרים, מהעתירות עצמן וכן מפסיקותיו של בית המשפט הנכבד בסוגיה עולה כי ניתן להושיט לעותרים סעד במישור המינהלי, ועל כן, בכל מקרה, אין מקום למתן סעד חריג בדמות ביטול חקיקה ראשית של הכנסת. ונפרט.

192. במהלך השנים, מאז ניתנו פסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, דן בית המשפט הנכבד בעתירות שונות הנוגעות למעמד תושבי האזור מבקשי איחוד המשפחות, כשאלות מסדר שני הנוגעות להיקף הזכויות הנלוות להיתרי השהייה לעומת תושבות. קרי, בית המשפט לא דן בעתירות אלו במישור החוקתי, אלא בחן את טענות העותרים השונים במישור המינהלי (ראו למשל: בג"ץ 7470/16 **שוויכי נ' שר הבריאות** (23.1.2022) בעניין תקנות ביטוח הבריאות הממלכתי; בג"ץ 3818/20 **זייד רביע נ' שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (6.9.2020), שם התבקש להורות לשר העבודה והרווחה לקבוע כי בעלי היתרי שהייה יהיו זכאים לזכויות לפי חוק הביטוח הלאומי, עתירה זו נמחקה על ידי העותרים כדי לאפשר מיצוי הליכים). כך, גם במסגרת העתירות שנדונו בעניין **פלונים** שם כזכור ביקשו העותרים לתקוף את חוקתיות החוק בשל היעדר האפשרות לשדרוג מעמדם של תושבי האזור השוהים בישראל מכוח היתר מת"ק, נפסק כי סוגיה זו הנוגעת לאופן יישום החוק יכולה למצוא פתרון במישור המינהלי ולכן אין הצדקה למתן סעד חוקתי, תוך שהובהר כי מפסיקתו הקודמת של בית המשפט הנכבד לא הובעה עמדה שלפיה כל תושב אזור השוהה מספר שנים רב בישראל זכאי לשדרוג מעמדו (ראו, בפס' 21).

193. יובהר בהקשר זה, כי חוק האזרחות אינו קובע דבר בעניין היקף הזכויות הסוציאליות לו זכאי תושב אזור המחזיק בהיתר שהייה. העדר הזכאות לביטוח בריאות ממלכתי ולרשת הביטחון הסוציאלי מכוח קצבאות הביטוח הלאומי נובע מהקבוע בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: **חוק הביטוח הלאומי**) ובחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**). בהתאם לחוקים אלו, הזכאות לזכויות הסוציאליות הניתנות מכוחם, מותנית במעמד תושבות, כהגדרתה בחוק הביטוח הלאומי.

סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי הקובע מי אינו "תושב" לצורך חוק זה, ומוציא מגדרו בעלי רישיונות ישיבה, היתרים ואשרות שהייה מסוגים מסוימים, ובכלל זאת, הוחרגו מכוח תושבי

האזור השוהים בישראל מכוח היתר מת"ק (חוקתיות הגדרה זו אושרה על ידי בית המשפט הנכבד בעניין עמותת רופאים לזכויות אדם).

חרף האמור, נקבע בחוק הביטוח הלאומי ובחוק בריאות ממלכתי סמכות לשר הרווחה ולשר הבריאות להעניק זכויות סוציאליות גם למי שאינם תושבים. סעיף 378(ב) לחוק הביטוח הלאומי מסמיך את שר הרווחה לקבוע, לאחר התייעצות עם המועצה ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, כי זכויות וחובות מכוח חוק הביטוח הלאומי יחולו גם לגבי מי שאינו תושב ישראל. באופן דומה, נקבע בסעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי כי שר הבריאות רשאי לקבוע הסדרים מיוחדים "למי שנמצא בישראל ואינו מבטח לפי חוק זה בהיקף ובתנאים שיקבע". עוד נקבע בסעיף 57 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי כי שרי הבריאות והאוצר, באישור שר העבודה והרווחה, רשאים לקבוע שיעור דמי ביטוח בריאות מיוחדים, פטורים ודרכי גביה.

ואכן, במהלך השנים, בעקבות עתירות שהוגשו לבית המשפט הנכבד, נעשה שימוש בסמכותו של שר הבריאות לפי סעיפים 56-57 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי והותקנו תקנות ביטוח בריאות ממלכתי המאפשרות למחזיקי היתרי השהייה לרכוש בהסדר מיוחד ביטוח בריאות ממלכתי.

194. הנה כי כן, במהלך השנים התקבלו החלטות מינהליות משמעותיות אשר יש בהן כדי לצמצם את הפערים בין הזכויות הנלוות להיתר השהייה לבין הזכויות הנלוות למעמד התושב. בסמכות הממשלה באמצעות סעיפי החוק הרלוונטיים לקבוע הסדרים מיוחדים נוספים בעניין זכאותם של מחזיקי היתרי השהייה לזכויות סוציאליות. לפיכך, תטען הכנסת כי הדבר מלמד על כך שהסעד ההולם לטענות העותרים בעניין זה מצוי במישור המינהלי, ועל כן אין בטענות אלו כדי להצדיק סעד חריג שעניינו ביטול חקיקה ראשית.

#### 195. סיכומה של נקודה זו :

בעוד שהכנסת מוכנה להניח, בהתאם לפסקי הדין הקודמים, כי החוק פוגע בזכות החוקתית למימוש חיי המשפחה ובזכות החוקתית לשוויון של אזרחי ותושבי ישראל, לעמדתנו העותרים לא עמדנו בנטל המוטל עליהם להוכיח פגיעה בזכויות חוקתיות של תושבי האזור מחזיקי היתרי השהייה, וממילא בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד נראה כי טענות מסוג זה מקומן בהליכים הנוגעים למישור המינהלי-יישומי בסוגיות פרטניות שיכולות לעמוד על הפרק.

על כן, את תנאי פסקת ההגבלה יש לבחון בראי ההנחה בדבר הפגיעה בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון של בן המשפחה התושב או האזרח הישראלי, ובהתאם לניתוח החוקתי שנעשה על ידי בית המשפט הנכבד בעניין עדאלה ובעניין גלאון.

כפי שיפורט להלן, עמדת הכנסת היא כי חוק האזרחות צולח את מבחני פסקת ההגבלה, כך שאף בהינתן פגיעה מסוימת בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון, אין בטענות העותרים כדי לבסס עילה להתערבות שיפוטית בהסדר. משאין חולק כי ההסדר עומד בתנאי הראשון הקבוע בפסקת ההגבלה – הפגיעה הנטענת נעשתה בחוק ומכוח הסמכה מפורשת בו, נעבור לבחינת טענות העותרים אשר התמקדו בתכלית ההסדר ובמידתיותו.

## ג. בחינת תנאי פסקת ההגבלה

196. הזכות לשוויון ולחיי משפחה, ככל הזכויות החוקתיות המנויות בחוקי היסוד אינן זכויות מוחלטות אלא זכויות יחסיות בלבד. מיחסייתה של הזכות החוקתית נובעת יכולתו של המחוקק להסיגה מפני אינטרסים ציבוריים אחרים המצדיקים את הגבלת מימושה, כאשר מידת ההגנה הניתנת לזכות החוקתית נבחנת בגדרי פסקת ההגבלה.

197. פסקת ההגבלה מאפשרת פגיעה בזכויות החוקתיות בקיומם המצטבר של ארבעה תנאים: הפגיעה נעשית בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו; החוק הפוגע הולם את ערכיה של מדינת ישראל; החוק הפוגע נועד לתכלית ראויה; הפגיעה אינה במידה העולה על הנדרש. הכנסת תטען, כי חוק האזרחות עולה בקנה אחד עם דרישות פסקת ההגבלה ואינו מקים עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד, ועל כך נעמוד להלן.

### ג.1. החוק מגשים תכלית ראויה

198. "תכליתו של חוק תיחשב לתכלית ראויה, כאשר הוא נועד להגן על זכויות אדם, או להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה, לצורך קיומה של תשתית לחיים בצוותא במסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדמן" (בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, סג(2) 545, פס' 45 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2009) (להלן: **עניין המרכז האקדמי**)).

קביעת תכליתו של החוק ומטרותיו מוטלת על המחוקק. "זו 'האחריות הלאומית' המוטלת עליו בקביעת המטרות הלאומיות ובגיבוש המטרות שלשם הגשמתן נדרש מעשה החקיקה" (אהרון ברק "מידתיות במשפט – בפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה, בעמ' 492 (הוצאת נבו, התש"ע-2010)).

199. **תכליתו של חוק האזרחות היא התאמת דיני האזרחות והכניסה לישראל לנסיבות הביטחוניות הייחודיות בהן מצויה מדינת ישראל.**

מדינת ישראל מתמודדת לאורך שנות קיומה עם אתגרי ביטחון מורכבים, עם מלחמות מבית ומחוץ ועם איום הטרור אשר מופעיו ומבצעיו רבים ומגוונים ויוצאים אל הפועל בדרכים ופעולות שונות. איום הטרור גובה הרוגים ופצועים, משבש את החיים הסדירים ומאיים על תחושת הביטחון של תושבי המדינה ועל יכולתם להתנהל בה בביטחון בשלווה.

200. בית משפט נכבד זה תיאר לא פעם את המצב הביטחוני המורכב עימו נדרשת מדינת ישראל להתמודד. על כך עמד בית המשפט בהרחבה עוד בעניין **עדאלה** בתיאורו את המצב הביטחוני שהוביל לחקיקתו של החוק הקודם, ראו למשל, פס' 1 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק; וכן בעניין **גלאון**, ראו למשל, פס' 10-13 לפסק דינו של כב' השופט מלצר.

גם שנים לאחר מתן פסקי הדין הקודמים, חזר ועמד בית המשפט על האיומים הביטחוניים הנשקפים למדינת ישראל ועל מופעיו השונים של איום הטרור. ראו בג"ץ 1125/16 **חמד מרעי נ' מפקד כוחות צה"ל**, פס' 1 לפסק דינה של כב' השופטת ברון (31.3.2016):

"גל של טרור שוטף (שוב) את הארץ, מכה בחפים מפשע, ופוגע קשות בתחושת הביטחון האישי בקרב הציבור כולו. השנאה והמשטמה נפוצות לכל עבר על גבם של דפי המרשתת (אינטרנט), ומסע ההסתה זורם ללא הרף באוטוסטרדת המידע ונופל בקלות ובמהירות על אוזניים כרויות. יש המכנים את גל הטרור הנוכחי כ"אינתיפאדת הצעירים" או "אינתיפאדת הסכינים", ונראה כי הוא מונע לא רק מאידאולוגיה לאומנית – אלא גם באמצעות התהילה לה זוכים המפגעים בקהילות הווירטואליות ובאמצעי התקשורת. בשורות המפגעים יש נשים, גברים, נערים ונערות ואף ילדים, אנשי משפחה ועבודה, שבוקר אחד מחליטים לסטות משגרת חייהם, לאחוז במה שבא ליד – סכין, אולר, מספריים ומה לא, לצאת מביתם ולהרוג ביהודים. בתוך כך, גם פיגועי דריסה ופיגועי ירי רצחניים".

אף לאחרונה, על רקע מבצע "שומר החומות" שהתרחש בשנת 2021 עמד בית המשפט הנכבד על אתגרי הביטחון העדכניים איתם נדרשת המדינה להתמודד, המאופיינים בהפרות סדר והתפרעויות המבוצעות על רקע לאומני. בית המשפט עמד על החומרה הגלומה בתופעות אלו, אשר מערערות את הסדר הציבורי ואת תחושת הביטחון האישי של אזרחי ותושבי המדינה, מהוות סכנה ממשית לחיי אדם ועלולות להוביל לפגיעות רציניות בגוף ובנפש (ראו למשל, ע"פ 4585/22 **מדינת ישראל נ' ערדאט** (25.7.2022); ע"פ 901/22 **מדינת ישראל נ' אסווד** (24.2.2022)).

201. העימות בו מצויה מדינת ישראל עם הפלסטיניים הוכר על ידי בית המשפט הנכבד כ"סכסוך מזוין בעל אופי בינלאומי" (בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נח(5) 807 (2004)), והוגדר על ידי בית המשפט כ"מעין מלחמה" (ראו את פסק דינו של כב' המשנה לנשיא חשין בעניין **עדאלה**). עוד עמד בית המשפט הנכבד על אופיו המיוחד של הסכסוך, המתאפיין במעורבות אזרחית גבוהה ובתמיכה של חלקים ניכרים ברחוב הפלסטיני (ראו למשל, פסק דינו של כב' הנשיא חשין בעניין **עדאלה**, בפס' 8).

202. סכסוך זה על מאפייניו, הצריך גם התאמה של דיני האזרחות והכניסה לישראל לנסיבות הביטחוניות עימן מתמודדת המדינה ונקיטת אמצעים גם במישור זה להבטחת יכולתה של מדינת ישראל להגן על עצמה. זה היה הרקע לחקיקת חוק האזרחות הקודם וזה הרקע העומד בבסיס חקיקת חוק האזרחות הנוכחי.

203. עמדת המחוקק, כפי שנסקפה בהליך החקיקה, היא כי נוכח הסכסוך המזוין ומאפייניו, ישנה חזקת מסוכנות ביחס לאוכלוסיית מבקשי איחוד המשפחות מהאזור וממדינות התוספת, ועל כן יש למנוע ככלל את כניסתם למדינה וקבלת מעמד בה. חזקת מסוכנות זו מושתתת על ההנחה כי תושבי האזור וכן נתיני מדינות התוספת משתייכים לקבוצה שהיא באופן עקרוני מסוכנת משמעותית יותר מקבוצות אחרות, אשר אינן משתייכות לישויות או מדינות העויות את ישראל ומצויות בסכסוך עימה – שכן אדם מוחזק כנאמן למולדתו (לעניין זה ראו בג"ץ 754/83 **רנקין נ' שר הפנים**, פ"ד לח(4) 113, 117 (1984); ע"מ 8277/17 **זיו נ' שר הפנים**, פס' 38 לפסק דינה של הנשיאה חיות וההפניות שם (21.7.2022)).

על דברים אלו, בדבר הסיכון הנשקף מאזרח או תושב זר נתין ישות עוינת, עמד כב' המשנה לנשיא חשין בעניין **עדאלה** (בפס' 78-81):

"הלכה טבעית ופשוטה זו - כי אזרח זר שנשקף ממנו סיכון לביטחון המדינה לא יורשה להיכנס אל תוך המדינה - גוזרת מעצמה, כמו מאלה, מסקנה כי בעת מלחמה לא יורשו אזרחי אויב להיכנס אל המדינה, שכן חזקה עליהם כי מסכנים הם את ביטחון-המדינה ואת ביטחון-הציבור. אכן, לא נתקשה להבין ולידע, כי בן-משפחה זר שאינו אזרח ישראל, זיקה חזקה לו לעמו ולמולדתו, וכי זיקה זו אינה נקטעת אף אם עזב האיש את ביתו ועבר להתגורר בישראל. תחושת נאמנות זו של אדם לעמו ולמולדתו תחושה טבעית היא, תחושה היא בעלת עוצמה רבה, ומתעצמת היא שבעתים במקום שבו מותיר אדם מאחוריו - וזה המקרה השכיח - הורים, אחים, אחיות, בני-משפחה אחרים, חברים וידידים. והנה, במקום שבו נקלעים שני העמים - העם שבמולדת בן-המשפחה והעם שבקירבו הוא יושב עתה - לעימות מזוין זה-עם-זה, עשוי אדם להידרש להכריע למי נתונה נאמנותו ולמי יסייע. ולא אחת יתמוך הוא במולדתו ויבקש לסייע לה בדרך זו או אחרת. הסיכון והסכנה יגברו שבעה מונים במקום שבו המשפחה הותיר מאחור בני משפחה וידידים העלולים להיות נתונים לפגיעה ולאיסור מצידו של המישטר בארץ המולדת או מצידן של כנופיות באותה ארץ. הסיכון והסכנה יגברו שבעים-ושבעה מונים במקום שבו משתייך האדם לעם המבקש להכחיד את המדינה הקולטת והמנהל נגדה מאבק דמים מתמשך ורב-שנים.

[...] על יסוד היסק הגיוני זה, היסק המשותף לכלל בני האדם ולכלל עמי האנושות, נקבע במשפט הבינלאומי כי לעת קיומו של סכסוך בין מדינות, רשאית היא מדינה לאסור על נתיני מדינת האויב - באשר הם - להיכנס או להגר לתחומה. **טעם הדבר: בשל הזיקות החזקות והמיוחדות שיש להם למולדתם, לעמם ולבני משפחתם, מהווים נתיני האויב - בתורת שכאלה - קבוצת סיכון מיוחדת.** אמת נכון הדבר: לא כל נתיני האויב אכן אויבים הם, ואולם בעיצומו של עימות מזוין קמה ונהיית מעין-חזקה כי נתיני האויב - כל נתיני האויב - אויבים הם למדינה, ואין מוטל על המדינה נטל משפטי להפריך את החזקה ולהבחין בין נתיני אויב העלול לסכן את המדינה ותושביה לבין נתיני אויב שאינו עלול לסכן את המדינה ותושביה. **חזקה על נתיני האויב, באשר נתיני אויב הם, כי אויבי המדינה הם וכי מסכנים הם את שלומם ואת ביטחונם של הציבור במדינה הלוחמת במדינתם; והמדינה רשאית - אף חייבת היא מכוח חובתה להגן על אזרחיה ועל תושביה - לסרב לבקשתם של נתיני האויב להגר לתחומה.** הלכה זו - הלכה של ימי מלחמה ועימות - כוחה עימה גם לעניינם של המבקשים להגר מכוח הזכות לנישואין ולהקמת משפחה, שכן אף אלה עלולים לסכן את ביטחון המדינה ואת ביטחונם של תושבי המדינה."

204. חזקת מסוכנות זו, קיבלה תימוכין מבחינה אמפירית על ידי גורמי הביטחון. לעמדתם של גורמים אלה, ניסיון העבר לימד על מעורבות ניכרת של תושבי האזור אשר השתקעו בישראל מכוח איחוד משפחות בפעילות טרור וכן על מאפיינים ייחודיים לקבוצה זו המלמדים על פוטנציאל הסיכון המוגבר הנשקף ממנה, באופן שמצדיק את המשך הטלת המגבלות האמורות על כניסתה לישראל וקבלת מעמד קבוע בה.

205. כמתואר לעיל, גם בית המשפט הנכבד הכיר בפסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון** בחזקה לפיה נשקף מתושבי האזור סיכון מוגבר לביטחונה של מדינת ישראל. בהתאם לכך, קבע בית המשפט כי בבסיס החוק עומדת תכלית ביטחונית מובהקת שעניינה הפחתת הסיכון מבני המשפחה הזרים בישראל, וכי תכלית זו היא תכלית ראויה. מספר שנים לאחר מכן, נקבע בעניין **פלונים** כי תכליתו הביטחונית של החוק בעינה עומדת.

206. כאמור, תכלית ביטחונית ראויה זו עודנה עומדת בבסיס החוק הנוכחי.

כמו כן, חברי הכנסת ביקשו לתת ביטוי במסגרת הליך החקיקה לשינוי שחל בנסיבות הביטחוניות בהן שרויה מדינת ישראל, ולאירועי ההסלמה שחלו בשנים האחרונות, ובראשם אירועי מבצע "שומר החומות". ראו לעניין זה את דבריו של חה"כ האו"ר, אשר הטיב להסביר את כוונת המחוקק באשר לתכלית הביטחונית העומדת בבסיס החוק:

"הנתונים של השב"כ תמיד על השולחן, אבל הנתונים של השנה הזאת הם נתונים אחרים, הם נתונים שמוסיפים ממד רלוונטי לשיקול הביטחוני ומבהירים מה הוא האינטרס הציבורי כשאנחנו אומרים "שיקול ביטחוני". אי אפשר לקחת את השיקול הביטחוני, לרדד אותו, לטשטש אותו ולפגוע באזרחי ישראל. **אנחנו מחויבים בחוק הזה להגן על אזרחי ישראל מפני סכנות ביטחוניות בהקשרם הנוכחי**, כפי שהם מתפתחים מעת לעת... אנחנו מישירים מבט לעיניים של תושבי הנגב ושואלים אם החוק הזה לא צריך לטפל, לא צריך להגדיר ולא צריך לחדד את אותן סכנות עדכניות לביטחון ולאינטרסים הביטחוניים הלאומיים כפי שבאו לידי ביטוי. אם נסתיר מבט מהעניין הזה אנחנו נחטא לתפקידנו כמחוקקים, נפקיר את ביטחונם של אזרחי ישראל ונעדיף שיקולים אחרים שהם אינם ביטחוניים. **סעיף המטרה בא לחדד את השיקול הביטחוני במופעו העדכני, הרלוונטי לסכנות ביטחוניות, מופעו הרלוונטי לאינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל, וזה מבוסס על חוות הדעת של השב"כ כפי שהוצגה בפני הוועדה, על פי נתונים שלא הופיעו עד היום. המופעים של "שומר חומות" הם קפיצת מדרגה בשאלת הביטחון הלאומי**". (פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 8.3.2022, בעמ' 12-13).

207. דברים דומים בדבר המציאות הביטחונית הדינאמית בה מצויה מדינת ישראל והכרח בהתאמת דיני האזרחות והכניסה לישראל אליה נקבעו עוד בפסק דינו של כב' השופט גרוניס בעניין **עדאלה**, בפס' 10:

"אף אם מצב היחסים הנוכחי עם הרשות הפלשתיאית אינו מוגדר כמלחמה, אלא כמעין מלחמה (בלשונו של חברי המשנה לנשיא (בדימוס) מ' חשין) או אולי כמאבק מזוין בין מדינה לבין יישות מדינית, לא ניתן להתעלם מן הסכנות הביטחוניות הטמונות בכניסה של אלפי נתיני אויב לשיטחה של ישראל... **הכניסה של אלפי בני זוג לתחומי ישראל, כאשר המטרה היא להשתקע בארץ ולקבל, בסופו של הליך, אזרחות או תושבות קבע, דורשת התייחסות מיוחדת. כל זאת על רקע המציאות הביטחונית. מי ניחן ביכולת נבואית כה מרשימה שצפה, בעת האינתיפאדה הראשונה, היא "אינתיפאדת האבנים", שנגיע לימים בהם מתאבדים פלשתינאים יתפוצצו ברחובות ערינו? מי העריך, לפני זמן לא רב, שתנועת החמאס תעלה לשלטון בבחירות שתערכנה ברשות הפלשתיאית? שתי דוגמאות אלה, וניתן היה להביא עוד ועוד, מצביעות על הצורך בזהירות רבה ובאיפוק שעה שבוחנים דבר חקיקה אשר בא לטפל בבעיה אקוטית, בעת מאבק מזוין מעין זה המתנהל בין ישראל לבין הרשות הפלשתינית**".

208. הכנסת תטען כי לא יכולה להיות כל מחלוקת כי תכלית ביטחונית אשר נועדה לשמור ולהגן על ביטחון המדינה ושלום הציבור היא **תכלית ראויה** ולגיטימית כחלק "מהתשתית לחיים בצוותא במסגרת חברתית" (ראו, למשל, את דבריו של כב' השופט (כתוארו אז) פוגלמן בבג"ץ 7803/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים**, פס' 45 לפסק דינו (13.9.2017)).

209. בהקשר זה טוענים העותרים שתי טענות: **האחת**, כי התכלית הדומיננטית של חוק האזרחות היא תכלית דמוגרפית פסולה שעניינה שמירה על הרוב היהודי במדינת ישראל, כאשר טענה זו נסמכת על דבריהם של חברי הכנסת השונים בהליך החקיקה וכן מהוספתם של סעיף המטרה וסעיף המכסות לנוסח החוק דנן; **השנייה**, כי התכלית הביטחונית לא בוססה. נשיב לטענות אלו כסדרן.

210. נקדים ונציין כי טענת העותרים לפיה תכליתו של החוק היא דמוגרפית איננה טענה חדשה. טענה זו נטענה על ידי העותרים בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, ונדחתה על ידי רוב שופטי המותבים, בעמדות הרוב והמיעוט, אשר קבעו כי בבסיס החוק תכלית ביטחונית מובהקת.

211. הכנסת תטען כי בעוד שאין בחוק כל הסדר הנובע מהתכלית הדמוגרפית הנטענת, על תכליתו הביטחונית של החוק ניתן ללמוד ממכלול ההיבטים הבאים:

212. **ראשית**, הוראות החוק מלמדות כשלעצמן על הכורח הביטחוני העומד בבסיסו. כך, החוק מסמך את שר הפנים לאשר בקשת בן זוג מהאזור לקבלת היתר שהייה בישראל, ובכך למנוע הפרדה מבן הזוג הישראלי, אם בן הזוג הזר הוא תושב האזור שגילו מעל 35 שנים, ואם בת הזוג היא תושבת האזור שגילה מעל 25 שנים. מכאן, כי החוק אינו מונע לחלוטין כניסתם של תושבי אזור לשטחי מדינת ישראל, אלא דוחה את כניסתם. זאת, כפועל יוצא של **פרופיל הסיכון הביטחוני** אשר גובש על ידי גורמי הביטחון, במטרה למנוע מניעת כניסתם של תושבי אזור בגילאים מועדים לפעילות טרור (וראו דברי כב' הנשיא ברק בעניין **עדאלה**, פס' 80). דחיית ההשתקעות, להבדיל ממניעתה כליל, אינה עולה בקנה אחד עם תכלית דמוגרפית נטענת שעניינה מניעת כניסת זרים.

באופן דומה, סעיף 5 אשר נוסף להצעת החוק במסגרת הדיונים בוועדה, המתיר מתן רישיון לישיבת ארעי בישראל לתושב אזור השוהה בישראל כדין עשר שנים לפחות וגילו מעל גיל 50, מבוסס אף הוא על ההיגיון הביטחוני המנחה בחוק. סעיף זה נחקק מתוך רצונו של המחוקק להקל על האוכלוסייה המבוגרת השוהה בישראל מזה שנים תוך שמירה על התכלית הביטחונית שבבסיסו של החוק, לאחר שגורמי הביטחון הביעו עמדתם המקצועית כי מעל גיל זה פוחת במידה משמעותית הסיכון הביטחוני, באופן המאפשר שדרוג מעמד ומתן תיעוד ישראלי (ראו דברי סגן ראש השב"כ, בפרוטוקול הדיון מיום 3.3.2022 בעמ' 51 ו-65-66).

כמו כן, החוק אינו אוסר איחוד משפחות עם כל בן-זוג זר, אלא עם מי שמגיע מאזורים עוינים לישראל. כך, החוק אינו מונע איחוד משפחות עם בני זוג שהם נתיני מדינות שבינן לבין ישראל נחתמו הסכמי שלום, כמצרים וירדן או עם נתיני מדינות ערביות אחרות שלישאל אין קשרים עימן – וגם בכך יש כדי ללמד על כי לא עומדת בבסיסו תכלית דמוגרפית (ראו, פסק דינה של כב' השופטת ארבל בעניין **גלאון**, פס' 6; פס' כ"ח לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין).

לאמור יש להוסיף כי החוק נחקק כהוראת שעה ולכן אינו מתיימר להסדיר מדיניות הגירה כוללת אשר בבסיסה שיקולים דמוגרפיים. הכנסת מכירה בכך שהוראת השעה הפכה למעשה ל"הוראת שנים", אולם הדבר נובע מכך שבפועל לא חל שינוי בהערכת גורמי הביטחון בדבר הסיכון הביטחוני הנשקף מתושבי האזור או באמצעים העומדים לרשות השירות המאפשרים חלופה פוגענית פחות. על אף שהוראת השעה הוארכה עד לחודש יולי 2021 מדי שנה, חברי הכנסת עדיין מצאו לנכון לעגן מחדש את החוק כהסדר זמני, אשר יעמוד בתוקפו במשך שנה, זאת כדי לעיין ולבחון מדי שנה האם ישנה הצדקה ביטחונית בהארכת הוראת השעה או לאו, וזאת עד לחקיקת הסדר קבע כולל המסדיר את מדיניות ההגירה לישראל. כמו כן, הוסיפה הכנסת הסדרים

שתכליתם לקדם שקיפות ביחס לאופן יישום החוק, באופן אשר יאפשר פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי יותר על החוק ויישומו בעת הדיון בהארכת תוקפו של החוק.

213. **שנית**, תכליתו הביטחונית של החוק עולה מעמדתם המקצועית העדכנית של גורמי הביטחון. משפקע החוק הקודם, ביקשה הממשלה לעגן מחדש בחקיקה את ההסדר שפקע, כהוראת שעה לשנה נוספת, זאת בעקבות ועל סמך חוות דעת עדכנית של שירות הביטחון הכללי. תכליתו הביטחונית של החוק עלתה מדבריהם של גורמי שירות הביטחון הכללי ובראשם סגן ראש השירות, אשר תיארו באריכות לחברי הכנסת את הסיכון הביטחוני הנשקף מאוכלוסיית תושבי האזור המבקשת להשתקע בישראל ואת הצורך הביטחוני בעיגון מחדש של חוק האזרחות והאיסור על כניסתם של תושבי אזור בגילאי הסיכון. עמדה זו נותנת חשיבות רבה למניעה וסיכול של פעילות טרור, נוכח הסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסיית מבקשי איחוד המשפחות, הנובע מחופש התנועה הרחב שמקנה המעמד בישראל בשטחי המדינה, קשריה של אוכלוסייה זו לאזור ממנו פועלים ארגוני הטרור, זיקתה לזירה הפלסטינית ורגישותה לאירועים לאומניים ודתיים במסגרת הסכסוך עם מדינת ישראל.

214. **שלישית**, מהליך החקיקה עולה כי הסדרים אשר ביקשו לבטא שיקולים דמוגרפיים אשר נכללו בהצעות החוק הפרטיות לא התקבלו לנוסחו של החוק. כך, הצעתו של ח"כ רוטמן אשר נכללה בסעיף 12 להצעת החוק מטעמו לקבוע מכסה מרבית למספר הבקשות שיאושרו בשנה על פי החרג המאפשר מתן היתרי שהייה לבן זוג שגילו מעל 35 ולבת זוג שגילה מעל גיל 25, לא נכללה בנוסח החוק שהתקבל.

215. לטענת העותרים, קביעת מכסה בעניין מספר היתרי שהייה ורישיונות הישיבה שניתן להעניק מכוח החרג ההומניטארי מלמדת על תכלית דמוגרפית. הכנסת תטען כי אין כך הדבר. סעיף המכסות נכלל עוד במסגרת חוק האזרחות הקודם, אשר כזכור נקבע כי תכליתו היא תכלית ביטחונית ראויה. כעולה מדיוני החקיקה, חברי הכנסת ביקשו במסגרת קביעת המכסה לקבע סטנדרט ביחס לאופן פעילות הוועדה ההומניטארית, על בסיס פעילותה בשנים הקודמות, וזאת כדי להגביר את השקיפות כלפי הכנסת כך שחריגה מדרך עבודתה הרגילה של הוועדה תדרוש את אישור הכנסת. חברי הכנסת ביקשו אפוא לפקח על אופן יישום החוק בעניין זה, כך ששר הפנים יאשר מכוח סעיף זה רק מקרים מתאימים בהם יש טעמים הומניטאריים משמעותיים (וראו פס' 95 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק בעניין **עדאלה**).

ודוק, אין מדובר במכסה "קשיחה". ניתן לשנותה בהחלטת שר הפנים ובאישור הממשלה והכנסת. על כן, ככל שיעלה הצורך במתן היתרים או רישיונות ישיבה נוספים לצורך מענה למקרים הומניטאריים המצדיקים מתן מעמד, החוק הסמיך את שר הפנים לפעול להגדלת המכסה, בהתאם למנגנון שנקבע בו.

216. **רביעית**, במהלך הליכי החקיקה הביעו חברי הכנסת עמדות שונות בעניין תכלית החוק. מצד אחד, הצעות החוק נדונו בוועדת החוץ והביטחון לאחר שנמצא כי הן עוסקות בהיבט ביטחוני מובהק (ראו דיון בוועדת הכנסת מיום 21.2.2022). התכלית הביטחונית עולה מדבריו של ח"כ כהנא, אשר הציג את הצעת החוק הממשלתית בקריאה ראשונה (ראו פרוטוקול ישיבת הכנסת מיום 7.2.2022, בעמ' 105-106). על כך חזר גם יו"ר ועדת החוץ והביטחון, אשר הציג למליאת הכנסת

את הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית (ראו פרוטוקול ישיבת הכנסת מיום 10.3.2022 בעמ' 546-548). מסקנה דומה עולה מעיון בדבריהם של חברי הכנסת במהלך הדיון על הצעת החוק ומבחינת התשתית העובדתית והמשפטית שעמדה לפני חברי הכנסת עת דנו בהסדריו של החוק, הכל כפי שתואר בהרחבה בחלק העובדתי.

מצד שני, במהלך הליך החקיקה חלק מחברי הכנסת ביקשו לראות בחוק האזרחות ככזה המאפשר הגשמתה של תכלית דמוגרפית אשר נועדה למנוע הגירה של תושבי אזור לשטחי מדינת ישראל (ראו למשל, את דברי ההסבר להצעת החוק הפרטית של חה"כ רוטמן ואח'; דבריו של חה"כ סמוטריץ' במליאת הכנסת ביום 10.3.2022, בעמ' 651-652). ואכן, למחוקקים, מטבע הדברים, שיקולים רבים ומגוונים לתמיכה או להתנגדות לדבר חקיקה, וייתכן שחלקם תמכו בחוק האזרחות משיקולים נוספים לחשיבותו הביטחונית.

אולם, אין הדבר מבטל את העובדה כי התכלית האובייקטיבית של החוק, כפי שבאה לידי ביטוי בהסדריו אשר תוארו לעיל, אינה נוגעת כלל לשימור הרוב היהודי במדינת ישראל. כמו כן, כעולה מהליך החקיקה, חברי הכנסת אימצו את תכליתו הביטחונית של החוק והדגישו את הצורך הביטחוני העומד בבסיס החקיקה, הם שמעו בהקשר זה את עמדת השב"כ והציגו שאלות והערות לגביה, ואף הבהירו כי הדיון בשאלות הגירה יערך במסגרת חוק הגירה עתידי ולא במסגרת החוק האמור, אשר נועד כאמור לצרכים ביטחוניים (ראו למשל, דברי חה"כ בן ברק בעמ' 4-5 לפרוטוקול הדיון בוועדת החוץ והביטחון מיום 1.3.2022, ובעמ' 96 לפרוטוקול הדיון מיום 6.3.2022; דברי חה"כ רוטמן, שם בעמ' 143). על כן, כפי שנפסק בפסק דינה של כב' השופטת נאור בעניין גלאון "גם אם מי מתומכי החוק בכנסת תמך בו ממניעים "דמוגרפים" אין בכך כדי לשנות את תכליתו האובייקטיבית של החוק" (פס' 4 לפסק דינה; וראו גם פסק דינו של כב' המשנה לנשיא חשין בעניין **עדאלה**, בפס' 135).

217. **לבסוף**, תטען הכנסת כי יש לדחות את טענות העותרים לפיהן סעיף המטרה מצהיר על תכליתו הדמוגרפית של החוק. למען הנוחות, נעמיד שוב את סעיף זה לנגד עינינו:

**"מטרתו של חוק זה לקבוע הגבלות על אזרחות וישיבה בישראל של אזרחים או תושבים של מדינות עוינות או של תושבי האזור, ולצידן הסדרים חריגים למתן רישיונות ישיבה או היתרי שהייה בישראל, והכול בשים לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית ובאופן שיבטיח את השמירה על אינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה".**

218. תחילה יודגש, כי סעיף המטרה אינו נקשר להסדר פרטיקולרי זה או אחר, והדברים הובהרו על ידי היועצת המשפטית לוועדה עוד בהליך החקיקה (ראו, פרוטוקול הדיון מיום 7.3.2022 בעמ' 57). כלומר, סעיף המטרה נועד להבהיר את תכליתו הביטחונית של החוק אשר עמדה כאמור עוד בבסיס החוק הקודם, תוך התאמתה לנסיבות הביטחוניות העדכניות עימן מתמודדת מדינת ישראל.

219. נוסף ונטען כי טענות העותרים אינן נלמדות כלל מפרשנותו של סעיף המטרה. שתי תיבות כלולות בסעיף זה – היותה של ישראל "מדינה יהודית ודמוקרטית" והבטחת ה"אינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה".

220. באשר לביטוי "מדינה יהודית ודמוקרטית", כידוע, ביטוי זה נכלל במגוון טקסטים חוקיים וחוקתיים, ועל כן אין בביטוי זה כדי לרמז על תכלית דמוגרפית, אלא מדובר בביטוי מוכר בדבר אופייה של המדינה. כעולה מהליך החקיקה, חברי הכנסת ביקשו לתאר בסעיף המטרה של החוק את ההתפתחויות שחלו במישור המשפטי-חוקתי במהלך השנים, ואת הכרתו של בית המשפט הנכבד במעמד המיוחד שניתן לאופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה.

זאת ועוד, ביטוי שגור זה מופיע גם בחוקי היסוד אשר על בסיסם מבקשים העותרים את ביטולו של החוק דנן, ועל כן ישנו קושי של ממש עם טענת העותרים כי התיבה "יהודית ודמוקרטית" מלמדת על תכלית פסולה העומדת בבסיס החוק. ראו לעניין זה, את בג"ץ 5555/18 ח"כ אכרם חסון נ' כנסת ישראל, פס' 16 לפסק דינו של כב' השופט סולברג (8.7.2021):

"בסעיף וא לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו – סעיף המטרה – נקבע: "חוק-יסוד זה, מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". אותה לשון נקט המכונן בסעיף 2 לחוק-יסוד: חופש העיסוק. הנה כי כן, כבר בעת שעיגנה הרשות המכוננת את מגילת זכויות האדם בחקיקת-היסוד, ראתה להבהיר, כי הללו נועדו לעגן את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. גם בפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ניתן ביטוי לערכיה של מדינת ישראל: "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". כך נקבע גם בפסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: חופש העיסוק. **הא למדנו, כי לא רק אופייה וצביונה של הזכות החוקתית מושפעים מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; גם הפגיעה בה מותנית בכך שתהא למטרה ההולמת אותם ערכים.** עמד על כך המשנה לנשיא מ' אֶלון: "תנאי קודם למעשה הפגיעה בזכויות היסוד של כבוד האדם וחירותו הוא אפוא, שפגיעה זו תעלה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל; על טיבם של ערכים אלה אנו למדים מהסעיף הראשון של חוק היסוד האמור, הוא סעיף המטרה, היינו, ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" (ע"א 506/88 שפר נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(1) 87, 105-104 (1994))."

221. יתרה מכך, בהקשר בו מופיעה התיבה "יהודית ודמוקרטית" בסמוך למונח "ביטחון לאומי" יש כדי ללמד על כך שתיבה זו נועדה ללמד בדבר התכלית הביטחונית של החוק. דברים אלו מתיישבים גם עם עמדת חברי הכנסת, לפיהם יש לכלול את תיבה זו מאחר שזהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית עומדת במידה רבה בלב הסכסוך המזוין אשר עם השלכותיו הביטחוניות נועד להתמודד החוק. ראו לעניין זה את דבריו של חה"כ האוזר בדיון מיום 7.3.2022:

"לחוק הזה צריך להיות סעיף מטרה מעודכן, בראייה של מה שעבר כאן ב-20 שנה האחרונות. הוא צריך להיות מופנה גם בהגדרה להיותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שזה ליבו של אותו סכסוך. ונדמה לי שגם לא יעלה על הדעת שאפשר להגיד על משפט כזה כאילו הוא זר ומוזר לעניינים. אם רוצים להוסיף אותו בהמשך גם לחוקים אחרים, אני חושב שזה אפשרי. אבל בחוק הזה ספציפי, לאור סכסוך אתני ותוצאותיו האלימות ופוטנציאל הפגיעה באינטרסים ביטחוניים, ההקשר הזה חייב להופיע" (בעמ' 57).

וראו לעניין זה גם את בפסק דינו של כב' השופט הנדל בעניין גלאון, אשר ציין בפסק דינו כי מדינת ישראל בהיותה מדינה יהודית ודמוקרטית צריכה להגן על ביטחונה:

"מדינה יהודית ודמוקרטית תנקוט צעדים להגן על עצמה בעת עימות מזוין גם על-ידי מניעת כניסת תושבי האזור שמולו מתקיים העימות. די לומר כי מדינה יהודית ודמוקרטית אינה דורשת גישה פסיבית למתרחש סביבה. הוא הדין באשר לקיומה של תכלית ראויה."

222. באשר למונח "ביטחון לאומי" המופיע בלשון סעיף המטרה, בהתאם לפסיקה פרשנות מונח זה צריכה להיעשות בהקשר לדברים שבו הוא מופיע. ראו לעניין זה את אשר נקבע בבג"ץ 2109/20 **בן מאיר נ' ראש הממשלה**, פס' 16 (26.4.2020):

"למונח 'ביטחון לאומי' ולהיבטים הנכללים בו אין הגדרה אוניברסאלית מוסכמת (...). תפיסות הביטחון של מדינות העולם אינן זהות. **הן נגזרות מן האתגרים הביטחוניים השונים** המאפיינים אותן וכן מן השוני בין הגופים והמוסדות העוסקים בביטחון בכל מדינה. אף בישראל לא זכה המושג 'ביטחון לאומי' להגדרה ממצה בחקיקה או בפסיקה ולפיכך ייתכן שתחום התפרשותו ישתנה מעניין לעניין, בהתאם להקשר הדברים שבו הוא מופיע."

בענייננו, תטען הכנסת כי המונח "ביטחון לאומי" נועד לתת ביטוי לכוונת המחוקק לפיה הסדריו של החוק נועדו להגן על ביטחונה של המדינה בהתאם לאתגרים הביטחוניים העדכניים עימם מתמודדת מדינת ישראל, ראו לעניין זה את דבריו של חה"כ האזור, המצוטטים בסעיף 205 לעיל.

כמו כן, עוד בהליך החקיקה הובהר כי המינוח "ביטחון לאומי" מבקש להדגיש את תכליתו הביטחונית של החוק. היועצת המשפטית לוועדה ציינה כי מונח זה לקוח, ולא בכדי, מחקיקה ביטחונית: חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (ראו סעיפים 7(א) ו-7(ב)) ומחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (ראו, פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 8.3.2022, בעמ' 15-14). על כן, השימוש במונח זה, הלקוח מתוך חקיקה ביטחונית מובהקת, נועד להבהיר כי בבסיס החוק עומדת תכלית ביטחונית, ולכן לא ניתן לקשור ביטוי זה – בהקשר הדברים שבו הוא מופיע – לשיקולים דמוגרפיים.

#### יש לדחות את טענות העותרים לפיהן התכלית הביטחונית לא הוכחה

223. לטענת חלק מהעותרים תכליתו הביטחונית של החוק לא בוססה ונטענה מהשפה אל החוק. לטענתם, שירות הביטחון הכללי לא סיפק די נתונים בהליך החקיקה על אודות מעורבותם בפועל של תושבי אזור בעלי מעמד מכוח איחוד משפחות בפיגועי טרור, ועל כן לשיטתם נלמד כי השיקול הביטחוני אינו עומד בבסיס החקיקה. הכנסת תבקש לדחות טענות אלו.

224. **ראשית**, ככל שבטענה זו ביקשו העותרים לטעון לפגם בהליך החקיקה, הרי שכידוע, "אין להטיל על הליך החקיקה של הכנסת דרישה לקיום הליך נאות של קבלת החלטות כפי שמוטל על הרשויות המנהליות" (בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14, סעיף 29 לפסק דינה של השופטת ביניש (2004)). על כן, תטען הכנסת כי אין בטענות העותרים בדבר העדר תשתית עובדתית מספקת כדי ללמד על פגם היורד לשורש הליך החקיקה או על כך שתכלית החקיקה "לא הוכחה". במהלך הליך החקיקה, כמפורט בהרחבה לעיל, הציגו גורמי הביטחון את הצורך הביטחוני בעיגון חוק האזרחות. סוגיה זו עמדה במוקד הליך החקיקה, חברי הכנסת הציגו שאלות בנושא זה, ונתנו משקל רב לעמדתם המקצועית של גורמי הביטחון בדבר נחיצות המגבלות האמורות.

225. **שנית**, תטען הכנסת כי טענות העותרים בדבר היעדר נתונים על מעורבותם של מבקשי איחוד משפחות בפעילות טרור מתעלמות מכך שנוכח הוראות חוק האזרחות (וקודם לכך החלטת הממשלה), מזה שנים רבות - החל משנת 2002 - כניסתם של תושבי אזור בגילאי הסיכון לשטחי מדינת ישראל נמנעת מזה שנים רבות. קודם לחקיקת החוק, שעה ששהו במדינת ישראל תושבי אזור העונים לפרופיל הסיכון, היו בידי גורמי הביטחון נתונים אמפיריים מוצקים אשר ביססו את חזקת המסוכנות הנשקפת מאוכלוסייה זו. נתונים אלו הצביעו, באופן מובהק, על מעורבותם של תושבי אזור מקבלי מעמד מכוח איחוד משפחות, בגילאים מסוימים, בפעילות חבלנית עוינת. בהתאם לכך, הוחל דין שונה ביחס לחתך אוכלוסייה זה. הכנסת תטען, כי כעולה מעמדת גורמי הביטחון מדיניות זו הוכיחה עצמה ככזו שצמצמה בפועל את ממדי התופעה, שכן האיסור על כניסתם של בני הזוג הזרים לישראל מנע את התממשות הסיכון הנשקף מהם. בעוד שהעותרים מלינים על היעדר נתונים בדבר מעורבותם בפועל של תושבי אזור אשר קיבלו מעמד מכוח איחוד משפחות, תטען הכנסת כי נוכח תכליתו של החוק ניתן להסיק כי מיעוט המקרים בשנים האחרונות בהם היה מעורב תושב אזור בהליך איחוד משפחות בטרור מלמד דווקא על אפקטיביות החוק וצמצום בפועל של מימוש הסיכון הנשקף מתושבי האזור בעלי מעמד בישראל בפועל.

לאמור יש להוסיף, כי כעולה מנתוני שירות הביטחון הכללי אשר הוצגו בהליך החקיקה, עולה כי במרוצת השנים מאז החלטת הממשלה משנת 2002 ועד שנת 2021 נמצאו 35 מקרים בהם הייתה מעורבות של תושב אזור אשר קיבל היתר שהיה או רישיון ישיבה מכוח איחוד משפחות בטרור, כאשר שלושה מקרים התרחשו בשנים 2020-2021 (ראו במש/12). מנתונים אלו נלמד כי ישנה תרומה ממשית להוראות החוק לשם מניעת מעורבותה בטרור של אוכלוסייה זו, אולם אין מדובר באמצעי הרמטי לחלוטין והמקרים הללו מעידים גם על הצורך בהמשך המגבלות הקבועות בחוק.

יצוין בהקשר זה, כי בניגוד לנטען בחלק מהעיתירות, נתונים בדבר דור ב' לא הוצגו לחברי הוועדה באופן מטעה. הובהר בהליך החקיקה כי הוראות חוק האזרחות אינן חלות בעניינם של ילדיהם של אזרחים או תושבים ישראלים אשר נישאו לתושב האזור. אך צוין, כי יש בנתונים על מעורבות דור ב' בפעילות טרור כדי לבסס את חזקת המסוכנות ביחס לגילאי הסיכון (ראו לעניין זה את דבריה של נציגת השב"כ בדיון ועדת החוץ והביטחון מיום 1.3.2022, בעמ' 42).

226. הנה כי כן, החוק נועד להגשמת תכלית ביטחונית שעניינה בצמצום הסיכון הביטחוני הנשקף מתושב האזור והתאמת דיני האזרחות והכניסה לישראל לאתגרים הביטחוניים עימם מתמודדת מדינת ישראל. תכלית זו היא תכלית ראויה.

## **2.ג. החוק עולה בקנה אחד עם ערכי היסוד של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית**

227. כאמור, התכלית העומדת בבסיס חוק האזרחות היא הגנה ושמירה על ביטחון המדינה ותושביה. החוק מבקש אם כך להגן על הרציונל הבסיסי שביסוד קיומה של המדינה, ולפיכך אין ספק שתכלית זו עולה בקנה אחד עם ערכיה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

228. חלק מן העותרים טוענים כי נוכח פגיעתו של החוק בזכויות יסוד, הוא חותר תחת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, ומבקשים לבסס טענה זו על סמך עמדתו של כב' השופט לוי

אשר היה בעמדת מיעוט בעניין גלאון, ובעמדת יחיד לעניין הלימתו של חוק האזרחות לערכי היסוד של מדינת ישראל. עמדתו של השופט לוי לא התקבלה בעניין גלאון, כאשר הובהר כי היא אינה מתיישבת עם דרך בחינת חוקתיותו של חוק בו נוהג בית המשפט הנכבד (ראו לעניין זה את דבריו של כב' השופט ג'ובראן, בפס' 8; דבריו של כב' השופט מלצר בפס' 31).

### ג.3. החוק עומד במבחני המידתיות

229. ומכאן לבחינת המידתיות. כידוע, מידתיות הפגיעה נקבעת לפי שלושה מבחני משנה, כאשר רק אם הפגיעה בזכות החוקתית עומדת בשלושת מבחני המשנה תיחשב הפגיעה למידתית. יש לציין כי מבחני המשנה משמעותם איננה מציאת האמצעי האחד שביכולתו להגשים את התכלית החקיקתית הראויה, אלא קביעתו של "מתחם מידתיות" מתוכו רשאי המחוקק לבחור אמצעים מידתיים שונים, בהתאם לשיקול דעתו. ראו לעניין זה, את דבריו של כב' הנשיא ברק בעניין עדאלה, בפס' 77:

"מבחן המידתיות, על שלושת מבחני המשנה שלו, אינו מבחן מדויק. בין מבחני המשנה יש לעתים חפיפה ניכרת. בתוך כל אחד מהם יש מקום לשיקול דעת. לא תמיד מובילים מבחני המשנה למסקנה אחת ויחידה (ראו פרשת מנחם, עמ' 280). **אין בהם הדיוק המאפשר חד-משמעותיות זו. ניתן לעתים לנקוט במספר פתרונות שיש בהם כדי לצאת ידי חובת המידתיות. לעתים המקרה הוא גבולי (...). נוצר מיתחם של מידתיות (בדומה למיתחם הסבירות). כל בחירה של אמצעי או מיזוג של אמצעים בתוך המיתחם מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה. למחוקק יש מרחב תימרון בתוך המיתחם. הבחירה נתונה לשיקול דעתו.**"

### ג.3.1. מבחן המידתיות הראשון – מבחן הקשר הרציונלי

230. מבחן המשנה הראשון דורש "התאמה בין האמצעי החקיקתי הפוגע בזכות החוקתית לבין התכלית שנועד החוק להגשים. על האמצעי החקיקתי להיות ענייני ולהוביל באופן רציונלי להגשמת מטרת החקיקה" (בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 279 (2002)).

בהתאם להלכה הפסוקה, די בכך שהאמצעי החקיקתי מקיים קשר הגיוני להגשמה של התכלית, במידה שאינה שולית או זניחה, ולא נדרש שיגשים את מלוא התכלית החקיקתית, ואף לא נדרש שיגשים אותה ברמת הסתברות גבוהה. ראו לעניין זה, למשל, את בג"ץ 1213/10 ניר נ' יו"ר הכנסת, פס' 23 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש (23.2.2012):

"שאלה אחרת, ונפרדת, נוגעת לפוטנציאל הגשמתה של התכלית עקב השימוש באמצעי שנבחר. בסוגיה זו איננו נדרשים להכריע, שכן כידוע, **אין דרישה כי האמצעי הנבחר יגשים את המטרה במלואה, ודי בהגשמה חלקית שאינה שולית או זניחה על מנת לקיים את דרישת הקשר הרציונלי** (ראו אהרן ברק מידתיות במשפט 377 (2010), עניין בחורי הישיבות, עמ' 706). מעבר לכך, יש לזכור כי עסקינן בסוגיות חברתיות מורכבות, שקשה להצביע על הסתברות סטטיסטית כזאת או אחרת להתממשותם. ממילא **אין זה מתפקידנו לערוך הסתברויות מסוג זה. ניתן רק לקבוע כי בנסיבות העניין יש בהסדר שנקבע בחוק פוטנציאל להגשמת התכלית האמורה...**"

231. טענות העותרים בעניין זה מתמקדות בשני היבטים: נטען כי היעדרם של נתונים בדבר תכלית הביטחוני של החוק מלמד כי אין קשר בין תכלית החקיקה לבין האמצעי הנבחר המבקש לדחות

השתקעותם של תושבי האזור בישראל; כן נטען כי כניסתם של תושבי האזור למדינת ישראל למטרות עבודה מלמדת על היעדרו של קשר רציונאלי בין מניעת הכניסה לתכלית הביטחונית.

הכנסת תטען כי אין יסוד לטענות אלו.

232. **קיימת בענייננו הלימה ברורה בין מטרתו של הסדר לבין האמצעי שנבחר**, שכן קיים קשר רציונאלי בין האיסור על כניסת תושבי האזור בגילאים המועדים למעורבות בטרור לבין תכליתו הביטחונית של החוק שעניינה צמצום הסיכון הביטחוני הנשקף מכניסה ומגורים במדינה של גורמים אלה.

וכך נקבע לעניין זה על ידי כב' הנשיא ברק בעניין **עדאלה**, בפס' 84 לפסק הדין:

"תכליתו של חוק האזרחות והכניסה לישראל הינה ביטחונית. המטרה הינה להקטין את הסיכון הביטחוני הנשקף מבן זוג מהאזור המתגורר דרך קבע בישראל במסגרת איחוד משפחה. בעבר נחשפו מספר מקרים (26 במספר) בהם ניצלו ארגוני הטרור את מעמדם של בני זוג שהיו במקור תושבי האזור, ואשר בהיותם תושבי ישראל או אזרחיה רשאים היו לנוע בחופשיות בישראל. כדי למנוע סיכון זה הוטל איסור הכניסה של בני הזוג הזרים לישראל. האם מתקיים קשר רציונלי בין מטרת החוק (הקטנת הסיכון הנשקף מבן הזוג הזר המשתקע בישראל) לבין האמצעים שנקבעו (איסור הכניסה לישראל)? לדעתי, התשובה היא בחיוב. **האיסור על כניסתם של בני הזוג הזרים לישראל מונע את הסיכון הנשקף מהם. מי שאינו מצוי בישראל אינו יכול להוביל בישראל טרוריסט בדרכו לבצע את "זממו". האיסור הגורף מבטיח, בעתירות שלפנינו, את קיומו של הקשר הרציונלי הנדרש על פי פסקת ההגבלה.**"

אל כב' הנשיא ברק, אשר היה בעמדת מיעוט אך לא בעניין זה, הצטרפו כלל שופטי המותב בקביעה כי ללא ספק מתקיים קשר רציונאלי בין מניעת הכניסה של פלסטינים תושבי האזור לישראל לבין מניעת הסיכון הנשקף מהם. כך גם נקבע בעניין **גלאון** על ידי שופטי הרוב והמיעוט (למעט כב' השופט לוי).

233. לכך נוסיף, כפי שפורט בהרחבה לעיל, כי העובדה שמזה כעשרים שנים נמנעת כניסתם של תושבי אזור בגילאי הסיכון היא זו המסבירה את מסד הנתונים אשר הוצג על ידי גורמי הביטחון. וממילא, כאמור, בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד, אין צורך להראות כי האמצעי הנבחר מגשים את מלוא התכלית החקיקתית, אלא להראות כי יש בהסדר הנבחר הסתברות ראויה להגשמת התכלית האמורה.

234. באשר לטענת חלק מהעותרים לפיה כניסתם לישראל של תושבי האזור לצרכי עבודה מלמדת על היעדר קשר רציונאלי בין האמצעי הנבחר לתכלית הביטחונית, תטען הכנסת כי ישנו שוני מהותי בין כניסתם של תושבי אזור לישראל לצרכי תעסוקה לבין כניסתם של תושבי אזור לישראל לצרכי השתקעות. כניסתם של עובדים פלסטיניים לישראל מוגבלת מעצם טבעה לשהות זמנית ולזמני רגיעה בלבד, כך שבעת הסלמה ביטחונית מתקיימים תנאי סגר ומוקפאים כלל היתרי הכניסה לישראל. זאת להבדיל מכניסה ושהות קבע במדינה במסגרת איחוד משפחות, העומדת במוקד העתירות. כמפורט לעיל, מאפיינים אלה הם חלק מפרופיל הסיכון שגיבשו גורמי הביטחון, לפיו מעמדם של תושבי אזור השהות במדינה דרך קבע מקנה להם אטרקטיביות גדולה יותר כיעדים לגיוס עבור ארגוני טרור או לצורך הסתייעות בהם לפעולות טרור. הבדלים אלה הוכרו על ידי בית

המשפט בפסקי הדין הקודמים (ראו למשל, פס' 10 לפסק דינו של כב' השופט גרוניס בעניין עדאלה).

לאמור יש להוסיף, כי טענה לפיה כניסתם של עובדים תושבי האזור לשטחי ישראל מלמדת על היעדר קשר רציונאלי נדחתה עוד בעניין עדאלה, ראו לעניין זה את פסק דינו של כב' הנשיא ברק בפס' 85-86:

"לטענת העותרים, אלפים רבים מתושבי האזור מקבלים היתרי עבודה בישראל. אם כניסתם של אלה מותרת – כך טוענים העותרים – מדוע נאסרת כניסתם של בני זוג מהאזור? אם העובדים מהאזור אינם מהווים סיכון ביטחוני, מדוע בני הזוג מהאזור מהווים סיכון ביטחוני? אם ניתן להתגבר על הסיכון הנשקף מהעובדים הבאים מהאזור על ידי בדיקה ביטחונית אינדיבידואלית (ראו סעיף 3ד), מדוע לא ניתן להתגבר על הסיכון הנשקף מבן הזוג הזר על ידי בדיקה ביטחונית שכזו?

**טענות אלה אינן מעלות שאלה של ממש בעניין הקשר הרציונלי בין האיסור שהחוק הטיל על כניסתם של בני זוג מהאזור לבין מטרתו של החוק.** העובדה שניתן היה להגשים את תכלית החוק על ידי שימוש באמצעים נוספים שאינם ננקטים, אינה מצביעה בהכרח על כך שהאמצעי שננקט אינו רציונלי. תנאי הרציונליות אינו דורש מיצוי מקסימלי של כל האמצעים האפשריים להשגת המטרה. הימנעות מנקיטה בפועל באמצעים מסויימים – שאי נקיטה בהם אינה פוגעת באפקטיביות של האמצעים שננקטו בפועל – אינה הופכת את האמצעים שננקטו בפועל ללא רציונליים. דרישת הרציונליות אינה מעמידה את הבחירה אך בין מיצוי כל האמצעים האפשריים או הימנעות מכל נקיטה באמצעים. בחירה רציונלית יכולה להסתפק בנקיטה במספר אמצעים, תוך אי נקיטה באמצעים אחרים. [...]

מיתחם ההגבלה מעמיד בפני המחוקק את האפשרות לבחור בין אמצעים שונים ומגוונים, מבלי שבחורגה באחד מהם מחייבת תמיד מבחינה רציונלית, בחירה באחר. המחוקק רשאי, על כן, לקבוע כי לשם השגת התכלית הביטחונית הוא ינקוט באמצעי של איסור על איחוד משפחות, ובה בעת לקבוע כי לשם השגת תכליות אחרות, כגון אלה הקשורות למשק הלאומי, הישראלי או לתנאי החיים באזור, לא לאסור על כניסתם של עובדים מהאזור. כל עוד אין בהגשת התכלית האחת כדי לפגוע בהגשמת התכלית האחרת, אין לראות כל בעיה, מנקודת המבט של דרישת הרציונליות, בנקיטה במדיניות זו."

#### 2.3.ג. מבחן המידתיות השני - מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה"

235. מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה בוחן האם אין אמצעי אחר שביכולתו להגשים את התכלית, תוך פגיעה פחותה יותר בזכות החוקתית מאשר הפגיעה הנובעת מהאמצעי החקיקתי הנבחר.

הפסיקה הדגישה, בהקשרים רבים ושונים, כי למחוקק נתון מרחב תמרון חקיקתי וכי ביכולתו לבחור בין מספר אמצעים שונים העשויים להגשים מידות שונות של התכלית שהוגדרה. משמעות הדבר, בהתאם לפסיקה, היא כי המחוקק אינו חייב לבחור באמצעי הכי פחות פוגעני אם אין הוא מגשים את מלוא תכלית החקיקה, וכי בית המשפט יתערב רק מקום שהאמצעי הנבחר חורג באופן משמעותי מגדרי מתחם התמרון החוקתי והוא בלתי מידתי באופן ברור. ראו לעניין זה, את דברי כב' השופט סולברג בעניין פלוני, בפס' 108:

"כידוע, מבחן 'האמצעי שפגיעתו פחותה' אינו קובע כלל, שלפיו על המחוקק לבחור את האמצעי שפגיעתו, באופן מוחלט, היא הפחותה ביותר. עליו לבחור את האמצעי הפוגעני פחות, אך זאת, רק מבין האמצעים המגשימים את תכלית החקיקה באופן דומה, במידה שוות-ערך. **מבחן 'האמצעי שפגיעתו פחותה' מתקיים אפוא, גם כאשר קיים אמצעי אחר, המגשים את תכלית החקיקה, ופגיעתו פחותה, אך מידת יעילותו אינה שוות-ערך לאמצעי שבו בחר המחוקק:** "אם האמצעי שפוגע פחות מגשים פחות מהתכלית הראויה, אין הוא אמצעי שהמחוקק חייב לנקוט בו" (עניין איחוד משפחות, פסקה 88 לפסק הדין של הנשיא ברק). **ישום המבחן באופן זה הוא חיוני; אם לא כן, נמצא עצמנו פוגעים בערכים חשובים לאין ערוך:** "בהחלת מיבחן המשנה השני של המידתיות, אין החוק חייב לבדור לו בהכרח את האמצעי הפחות ביותר בפוגענותו. לו אחרת אמרנו, כי-אז כמו היתרנו לבית-המשפט להכתיב למחוקק באיזה אמצעי יבחר, ובדרך זו היינו חותרים תחת שיקול דעתו של המחוקק ופוגמים קשות בעקרון הפרדת הרשויות וביזור הסמכויות..."

236. להלן נראה, כי האמצעי שנקבע בחוק עומד במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, וזאת בשני מימדים : ראשית, נראה שאין בנמצא אמצעי פוגעני פחות אשר ישיג את התכלית במידה הנדרשת; שנית, נראה כי הפגיעה צומצמה ככל הניתן במסגרת החריגים השונים הקבועים בחוק.

237. טענתם העיקרית של העותרים בעניין זה היא כי היא כי חלף האיסור הגורף הקבוע בחוק, יש לנקוט בבדיקה פרטנית ביחס לכל תושב אזור המבקש מעמד במסגרת בקשה לאיחוד משפחות עם אזרח או תושב ישראלי. לשיטתם, די בבדיקה פרטנית כדי להשיג את התכלית הביטחונית העומדת בבסיס החוק. ברם, ההסדר שהתקבל בחוק, מבוסס על עמדת גורמי הביטחון כפי שהוצגה בדיוני החקיקה וכפי שהתקבלה על-ידי חברי הכנסת, ולפיה הבדיקה הפרטנית אינה מגשימה באופן מלא את התכלית הביטחונית שבבסיס החקיקה בשל המגבלות הקיימות בה בניבוי מימדי הסיכון הביטחוני בכל מקרה ומקרה, בפרט בהקשר לסיכון שיתגבש לאחר כניסה וקבלת היתר שהייה בישראל.

238. יפים לעניין זה דבריה של כב' השופטת ארבל בעניין גלאון :

"16. מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה הוא מבחן עובדתי ואובייקטיבי במהותו. השאלה אם קיים אמצעי אחר, פוגעני פחות, אשר יגשים את תכלית החוק באותה מידה שעושה כן האמצעי שנבחר, היא שאלה עובדתית ביסודה, שאין עמה לא עקרונות משפטיים ולא איזון בין אינטרסים וערכים (וראו גם: ברק – מידתיות, בעמ' 415 - 416). זהו מבחן שעניינו בהערכה המבוססת על עובדות ונתונים. **לפיכך, אני סבורה כי בשלב זה יש ליתן משקל משמעותי לעמדתם של הגורמים המקצועיים, אשר מצויים בסוגיה, ובידיהם לא רק הנתונים הצריכים לעניין, אלא גם הידע והניסיון המקצועי הרלוונטיים.** אטעים כי אין משמעם של הדברים כי עמדתם של הגורמים המקצועיים היא שמכרעת האם קיים אמצעי שפגיעתו פחותה. זהו עניין משפטי שההכרעה בו מסורה לבית המשפט, אולם ככלל ראוי שיינתן לעמדת הגורמים המקצועיים משקל ניכר (והשוו: בג"ץ 10309/06 מועצה מקומית אלפי מנשה נ' ממשלת ישראל בפסקה 18 (לא פורסם, 29.8.07); חוות דעתי בדנ"א 1892/11 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני (לא פורסם, 22.5.11) וההפניות שם).

כפי שציינתי לעיל, גם עליי מקובל, כפי שסברו מרבית חברי המותב בעניין חוק האזרחות הראשון, כי תכליתו של החוק להפחית ככל הניתן את הסיכון לביטחון המדינה, הנובע מכניסתם לישראל, במסגרת איחוד משפחות, של תושבי האזור ונתיני מדינות סיכון. **הערכתם של הגורמים**

המקצועיים אצל המשיבים היא כי "בעת הזו לא ניתן לערוך אבחון פרטני לצורך ניבוי מסוכנות לגבי כלל הבקשות להשתקעות בישראל עקב הליך איחוד משפחות בישראל". כיוון שכך, ברי גם בעיני כי על אף שבדיקה אינדיבידואלית של בני הזוג המבקשים להיכנס, תגרום פגיעה פחותה בחומרתה, בהיקפה ובעומקה, בזכות לחיי משפחה ובשוויון, אין בה כדי להגשים את תכלית החוק במידה שעושה כן האיסור הרחב לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל. האיסור הרחב שמטיל החוק, יש בו כדי להשיג את תכליתו ביתר הצלחה מאיסור מצומצם יותר. הערכה זו מקובלת עליי בעיקר כיוון שאני סבורה כי קיים ספק רב, אם מבחינה מעשית יש בבדיקה האינדיבידואלית, לבדה, כדי להשיג את תכליתו של החוק. אבהיר את דברי.

17. מידת האפקטיביות של הבידוק הביטחוני הפרטני תלויה בראש ובראשונה בהיקף המידע הרלוונטי שניתן לקבל אודות בן הזוג הזר, ובאיכותו. בהקשר זה מעורר הבידוק הביטחוני הפרטני שני קשיים. **הקושי האחד הינו כי בהיקף בו ככל הנראה מדובר, של בני זוג זרים מהאזור או ממדינות סיכון, שעבורם מתבקש איחוד משפחות, הבידוק הביטחוני הפרטני נראה בעייתי.** הגם שלא הוצגו לנו נתונים מספיקים בעניין זה, דומה כי הנתונים שסיפקה המדינה מאפשרים מושג כלשהו באשר לסדרי הגודל בהם מדובר. כך, המדינה מפרטת כי מאז אוגוסט 2005 (וככל הנראה עד למועד הגשת התגובה ביום 13.4.10), אישר משרד הפנים מעמד בישראל ל- 4,118 נתיני הרשות הפלסטינית על יסוד בקשות לאיחוד משפחות, וזאת בהתאם לחריגים לפי החוק. כ- 1,000 איש נכנסו אפוא בממוצע משטחי הרשות הפלסטינית לישראל מדי שנה לצורכי איחוד משפחות מכוח החריגים לחוק בלבד. ניתן להניח על-כן, כי אם ההגבלה לפי החוק לא תעמוד עוד, יהיה מספר נתיני הרשות הפלסטינית שיתבקש עבורם מעמד בישראל מכוח איחוד משפחות גדול בהרבה. בהיקפים שבהם ככל הנראה מדובר, קשה להניח כי המשיבים יוכלו לקיים הליכי בדיקה יעילים לכל מי שמתבקש עבורו איחוד משפחות. לטעמי, **אין מדובר בקושי תקציבי או לוגיסטי, אלא ביכולתה של מערכת – כל מערכת – לערוך בידוק של ממש, שהרכיב המודיעיני בו הוא משמעותי, למספר כה רב של אנשים.**

**הקושי השני שרואה אני בבידוק הפרטני, עניינו בעצם היכולת לערוך בדיקה של ממש ביחס למסוכנותו של אדם, על בסיס איסוף מידע, במקומות שהעיונות בהם לישראל קשה. [...]**

19. לשיקולים אלה יש להוסיף את הקושי המרכזי שעליו מצביעה המדינה, ואשר אני סבורה כי יש בו ממש, כי **אין בכוחו של הבידוק הפרטני ליתן מענה לחשש כי הסיכון ממבקש המעמד ייווצר דווקא לאחר שזכה למעמד בישראל.** ניסיונם של גורמי הביטחון, שלהערכתם המקצועית אני סבורה כאמור כי יש ליתן משקל משמעותי, הוא כי דווקא לאחר קבלת המעמד בישראל, המקפל בתוכו את האפשרות לנוע בחופשיות ברחבי המדינה, "עולה ערכו" של מבקש המעמד והוא הופך ל"נכס אטרקטיבי" עבור ארגוני הטרור. החשש הוא כי ארגוני הטרור יפעלו לגיוס בן הזוג הזר לשירותם או יעשו בו שימוש, אף בלא ידיעתו או בלא הסכמתו. הבידוק הביטחוני אינו נותן מענה לסיטואציה שבה הסיכון הביטחוני נוצר לאחר כניסתו של בן הזוג הזר למדינת ישראל".

239. על מגבלות האבחון הפרטני עמד כב' השופט (כתוארו אז) מלצר בפסק דינו בעניין גלאון :

15. [...] מכאן ניתן ללמוד על הקושי המובנה שבהסתמכות על אבחון פרטני, בהתעלם מפרופיל גילאי הסיכון של תושבי הרשות הפלסטינית. הנה כי כן במקרים רבים בשלב הראשוני לא קיים בידי גורמי הביטחון כל מידע, אשר ממנו ניתן ללמוד על מניעה ביטחונית. ואולם רק לאחר שהאדם נכנס לישראל בהיתר – במיוחד היתר שניתן למטרת השתקעות בהליך איחוד משפחות – מצטבר על אודותיו מידע הקושר אותו לגורמי

טרור. החשש, מטבע הדברים, הוא כי מידע זה לא יתגלה במועד, ושהייתו של אותו אדם בישראל תנוצל על מנת לפגוע במדינה ובתושביה.

בהקשר זה הדגישו המשיבים בפנינו כי פעילותם של ארגוני הטרור וגופי המודיעין של מדינות עוינות לישראל – מבוססת, כשיטה, על גיוס ואיתור של פעילים פוטנציאליים לשורותיהם, אשר אינם מוכרים לגורמי הביטחון בישראל מלכתחילה כפעילי טרור, זאת, על מנת שאותו פעיל לא ייחשף מיד וכדי שפעילותו לא תסוכל בשלביה הראשונים. מכאן מתבקש שדווקא אלה שלא היו מעורבים בטרור קודם לקבלת המעמד בישראל, או כאלה שהנחת ארגוני הטרור לגביהם היא כי אינם מוכרים כפעילי ארגוני טרור, הם קהל היעד האטרקטיבי ביותר לגיוס לטרור, וזאת לאחר שהשתקעו בישראל. עבור מבקשי מעמד אלה ממילא לא יעיל כל אבחון פרטני, שכן בעת הגשת הבקשה אותם אנשים אינם מעורבים בטרור ולכן אין כל מידע מחשיד על אודותיהם. [...]

17. קושי נוסף הנעוץ באבחון הפרטני, כך הצביעו המשיבים, נובע מכך **שדרך האיסוף המודיעינית מעצם טיבה וטבעה איננה יכולה להגיע לכל פינה ברשות הפלסטינית, או במדינות האויב הנקובות בחוק המתוקן, או לכל אזרח ותושב שם.** לפיכך לא אחת גם עבור מי שנכנס לישראל והוא כבר פעיל או תומך טרור – האבחון הפרטני לגביו איננו אפקטיבי, שכן אצל רשויות הביטחון הישראליות קיימים פערי מידע. פערים כאמור היו קיימים עת שהה צה"ל בכל שטחי האזור, והם קיימים אף ביתר שאת מאז פינוי רצועת עזה ומאז יציאת הצבא ממרבית השטחים המאוכלסים באזורי יהודה ושומרון.

זאת ועוד – **הכשלים של האבחון הפרטני מתעצמים עם הפיכתה לשגורה של התופעה המכונה "המפגע הבודד"**, אשר פועל ללא שיוך לארגון טרור כלשהו. הקושי לנבא התנהגות עתידית של מפגע בודד כזה מובנת מאליה, וממילא נובע הימנה גם היעדר האפשרות להתבסס על אבחון פרטני לגביו ולמנוע מראש כניסתם של מבקשים כאמור לשטחי ישראל, ואולם הדגש לענייננו הוא בכך שתופעה זו נמצאת כאמור במגמת עלייה.

עניין נוסף הקשור לאוכלוסיות "המצטרפות לטרור" לאחר כניסתן לישראל מקורו בלחץ המופעל על בני משפחות של הנכנסים (שנשארו מחוץ לישראל) לגייס את קרוביהם שנכנסו לארץ – לפעילות עוינת בישראל, ולא – יבולע להם".

על מגבלותיה של הבדיקה הפרטנית, ראו גם את דבריו של כב' השופט הנדל (כתוארו אז) בעניין **בדראן**, פס' 6; את פסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) גרוניס בבג"ץ 5539/05 **עטאללה נ' שר הביטחון** (3.1.2008).

240. כעולה מהליך החקיקה וכפי שפורט לעיל בחלק העובדתי, לא חל מאז ניתן פסק הדין בעניין **גלאון** שינוי בעמדת גורמי הביטחון בדבר מגבלות הבדיקה הפרטנית. על כן, תטען הכנסת כי אין בנמצא אמצעי חלופי פוגעני פחות אשר משיג באותה מידה את התכלית הביטחונית בבסיס החקיקה.

241. **לאמור יש להוסיף, כי לאיסור הקבוע בחוק על מתן מעמד לתושבי אזור קיימים חריגים משמעותיים המצמצמים את הפגיעה הכרוכה בהגבלות על מתן מעמד לתושבי האזור המבקשים להיכנס ולשהות בישראל מתוקף הליך של איחוד המשפחות, חלקם נוספו בחוק הנוכחי:**

**ראשית**, האיסור על מתן מעמד אינו חל "לגבי תושב אזור שגילו מעל 35 שנים" ו"לגבי תושבת אזור שגילה מעל 25 שנים" – לשם מניעת הפרדתם מבן זוגם השוהה כדין בישראל (סעיף 4 לחוק); ואינו חל ביחס לקטינים לשם מניעת הפרדתם מהורה משמורן השוהה כדין בישראל (סעיף 6

לחוק), באופן שממתן במידה רבה את פגיעתו של החוק. ראו לעניין זה את פסק דינו של כב' השופט הנדל בעניין **גלאון**: "לדעתי צמצום האיסור הגורף באופן המתואר הינו צעד ממשי לכיוון צמצום הפגיעה מהנתונים שהובאו בתיק זה עולה כי חריג הגיל מקטין את הקבוצה הנפגעת מהאיסור הגורף בכ-30%". אם כך, תחולת האיסור צומצמה מלכתחילה רק לאותן אוכלוסיות שאופיינו על-ידי גורמי הביטחון כבעלות פוטנציאל גבוה יחסית לסיכון ביטחוני. לפיכך, תושבי אזור שלא נמצאים בקבוצת הגיל האמורה, יכולים להיכנס ולשהות בישראל במסגרת הליך איחוד משפחות, בכפוף לבדיקה פרטנית.

**שנית**, חריג משמעותי נוסף המאפשר מתן מעמד לתושב האזור בהליך איחוד משפחות הוא החריג ההומניטארי (סעיף 7 לחוק), הנותן מענה למקרים פרטניים בהם עולה צורך הומניטארי מיוחד במתן היתר שהייה או רישיון ישיבה. חריג זה מאפשר לשר הפנים שיקול דעת רחב בנוגע לאופן יישומו, כך שחלק מטענות העותרים בעניין מקרים הומניטאריים חריגים יכולים למצוא פתרון במישור זה. אמנם בהליך החקיקה הנוכחי נוספה מכסה על מספר ההיתרים ורישיונות הישיבה אותם רשאי שר הפנים ליתן מכוח החריג ההומניטארי, אולם, אפשרות קביעת המכסה נקבעה זה מכבר בנוסחו הקודם של החוק, וכאמור החוק הנוכחי כולל הסדר המאפשר הרחבת המכסה על-ידי שר הפנים, באישור הכנסת. ואכן, עד למועד תגובה זו, כעולה מהדיווחים הרבעוניים שהוגשו לוועדת הפנים ולוועדת החוץ והביטחון על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, נראה כי לא עלה צורך בשינוי המכסה הקבועה בחוק.

העתק דיווח רבעוני שהוגש על ידי רשות האוכלוסין וההגירה לוועדת החוץ והביטחון וועדת הפנים של הכנסת מיום 25.7.2022 מצורף ומסומן **מש/24**; והעתק הדיווח מיום 24.10.2022 מצורף ומסומן **מש/25**.

**שלישית**, בגדרי החוק דנן נוספה וועדה ייעודית שתדון בבקשות למתן מעמד מטעמים הומניטאריים מיוחדים הנוגעים לאלימות במשפחה או התעללות של בן הזוג או ההורה, כן נקבע בגדר החוק כי ועדה זו תעבוד בסד זמנים קצר ותקבל החלטתה תוך שלושה חודשים מיום השלמת הגשת המסמכים.

**רביעית**, לחוק דנן נוספה הקלה נוספת, אשר מאפשרת שדרוג מעמדם של תושבי האזור המחזיקים בהיתרי שהייה, וזאת לאחר שהייה כדין בת עשר שנים בישראל ובהגיעם לגיל 50. זאת, בהמשך לעמדת גורמי הביטחון, לפיה שהייה ממושכת במדינה, לצד גיל מבוגר הם גורמים שמעידים על סיכון מופחת מבחינה סטטיסטית. בהתקיים תנאים אלו, ובהעדר מניעה ביטחונית, החוק הנוכחי מאפשר מתן רישיון ישיבת ארעי לבן המשפחה תושב האזור, אשר תוקפו על פי הוראות החוק למשך שנתיים, אליו נלוות כלל הזכויות הסוציאליות להן זכאי תושב מדינת ישראל.

**חמישית**, החוק כולל חריגים נוספים המאפשר מתן מעמד לתושב האזור, כך למשל בסעיף 8 נקבע כי ניתן ליתן היתר שהייה בישראל לצרכי טיפול רפואי, עבודה או מטרה זמנית אחרת.

**שישית**, נקבע כי תוקפו של החוק יעמוד על שנה. אמנם החוק הוארך מדי שנה החל משנת 2003 ועד חודש יולי 2021, אך זאת נוכח הכורח הביטחוני עליו עמדנו בהרחבה לעיל. אך בעצם חקיקתו של החוק כהוראת שעה, הצדקתו הביטחונית נבחנת מדי שנה על ידי הממשלה והכנסת, וכן

מתקיים פיקוח פרלמנטרי על אופן יישומו של החוק באופן המאפשר לכנסת לבחון סוגיות שונות לשם בחינה עתידית של הסדרי החוק (כפי שנעשה בחוק דן ביחס לאוכלוסייה המבוגרת אשר עניינה הובא לידיעת הכנסת עוד במסגרת דיוני הוועדה המשותפת במסגרת הארכות תוקפו של החוק הקודם).

242. חריגים אלו ממתנים את הפגיעה בזכות, ומחייבים את המדינה בנטילת סיכון ביטחוני מחושב ובדיקה פרטנית של חלק ניכר מהבקשות לאיחוד משפחות, וזאת מתוך הכרה בפגיעתו של החוק ורצון המחוקק לצמצמה ככל הניתן תוך שמירה על הגשמת התכלית הביטחונית העומדת בבסיס ההסדר.

### ג.3.3. מבחן המשנה השלישי – מבחן המידתיות במבחן "הצר"

243. ביסוד מבחן זה עומד הניסיון לאזן בין הפגיעה הנטענת בזכות היסוד לבין התכליות הגלומות בהסדר הנדון. "מבחן זה הוא במהותו מבחן ערכי ובמסגרתו יש לבחון האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הציבורית הצומחת מדבר החקיקה שחוקתיותו עומדת על הפרק, לבין הנזק לזכות החוקתית הנגרם על ידי אותו דבר חקיקה" (עניין **המרכז האקדמי**, בעמ' 626).

244. עמדת הכנסת היא כי התכלית המוגשמת באמצעות ההסדר דן עומדת ביחס ראוי לפגיעה בזכות.

על כפות המאזניים ניצבות הזכות למימוש חיי משפחה בישראל והזכות לשוויון מזה, ואינטרס ציבורי בעל עוצמה חזקה ביותר של שמירה על ביטחון המדינה וביטחונם של אזרחיה ותושביה מזה. כאשר בענייננו, המחוקק החליט כי באיזון בין הפגיעה בזכות למימוש חיי משפחה, המתוחמת למאפייני הסיכון הביטחוני שגובשו על ידי גורמי הביטחון, לבין שמירה על ביטחון המדינה ושלוש הציבור, ידם של האחרונים על העליונה, תוך שננקטו אמצעים לצמצום הפגיעה באפשרות למימוש חיי המשפחה בחריגי החוק.

245. כזכור, עיקר המחלוקת בין שופטי המותבים שדנו בפסקי הדין הקודמים נסובה סביב מבחן המידתיות במובנו הצר, אשר נוסח כשאלה "האם היחס בין התועלת הצומחת מהשגת התכלית הראויה של החוק (להקטין ככל שאפשר את הסיכון מבני הזוג הזרים בישראל) לבין הנזק לזכויות האדם הנגרם על ידו (פגיעה בכבוד האדם של בן הזוג הישראלי) הוא מידתי?" (פס' 91 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק בעניין **עדאלה**).

נשיב עתה לשאלה אלו.

246. **הפגיעה בזכויות החוקתיות ועוצמתה** – עמדת הכנסת היא כי עוצמת הפגיעה בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון מוגבלת בהיקפה. כזכור, חלק משופטי המותבים בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון** סברו כי החוק כלל אינו פוגע בזכויות חוקתיות. אך גם בהנחה שנפגעת הזכות החוקתית למימוש חיי משפחה, כעולה מפסקי הדין הקודמים, אין מדובר בפגיעה בליבת הזכות. אזרחי ותושבי המדינה רשאים להינשא לתושבי האזור ולחיות עימם מחוץ לשטחי המדינה. אולם, מטעמים כבדי משקל של ביטחון המדינה, נדחה מימוש הזכות במדינת ישראל. הסייגים השונים שנקבעו לאיסור הקבוע בחוק, כמפורט לעיל, ממתנים את פגיעתו של החוק ומאפשרים מתן היתר שהייה וכן קבלת רישיון ישיבה לאוכלוסיות שהסיכון הביטחוני הנשקף מהן פחות. חריגים אלו מלמדים כי החוק ביקש

להגשים את תכליתו הביטחונית של החוק תוך מזעור הפגיעה האמור ככל הניתן, כך שהמגבלה על מימוש חיי המשפחה בשטח ישראל תוגבל ותתוחם בזמן.

עמדה על דברים אלו כב' השופטת נאור בעניין **גלאון** :

"הנה כי כן, הזכות לחוד ומימושה לחוד. מועד המימוש ומקום המימוש אינם תלויים רק ברצון בעל הזכות אלא יש לשקול שיקולים נוספים. כך גם בענייננו: החוק אינו אוסר **כליל** על האפשרות להביא את בן הזוג הזר לישראל ולממש דווקא כאן את הזכות לחיי הנישואין. החוק **דוחה** את האפשרות לעשות כן למספר שנים ידוע ומוגבל נוכח האינטרס הציבורי בעל המשקל הרב שעל אופיו המיוחד עמדו חברי. דחיית מימוש הזכות נעשית במסגרת עקרון המידתיות שבפסקת ההגבלה. לדעתי החוק המגביל את הזכות של אזרח ישראלי להביא את בן זוגו הזר לישראל – זכות הקיימת לשיטת רבים מחבריי – לתקופת זמן מוגבלת, מתוחמת וברורה צולח נוכח נסיבות העניין שלפנינו את מבחני המידתיות, והוא בודאי בתוך מה שמכונה "מיתחם המידתיות" (פס' 14, ההדגשות במקור).

247. **מן הצד השני, החוק בעל תועלת חשובה לביטחון המדינה** – אל מול הפגיעה בזכות יש להציב את האינטרס הציבורי העליון שעניינו שמירה על ביטחון המדינה וביטחון אזרחיה ותושביה. כפי שנפסק לא פעם, "ההגנה על ביטחון הציבור היא ערך שבלעדיו מדינה וחברה לא יכוננו, ובלעדיהם לא יהא אף טעם ותקומה לזכויות אדם" (בג"ץ 6358/05 ואנוני נ' **אלוף פיקוד העורף**, פס' 14 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה (12.1.2006)).

248. עמדת המחוקק – אשר נתמכה בחוות דעת מקצועית של גורמי הביטחון – היא כי ישנה נחיצות ביטחונית למניעת כניסתם של תושבי האזור בגילאי הסיכון, אשר הפגיעה הצפויה מצידם, היה ויתממש הסיכון הביטחוני, קשה וחמורה ביותר. ראו לעניין זה את דבריו של כב' המשנה לנשיא חשין בעניין **עדאלה**: "אכן, כעוצמתה של הפגיעה המשוערת כן צעדי המנע הנדרשים. לענייננו שלנו נאמר, כי הפגיעה המצטברת הצפויה מפגיעי טרור הינה קשה והרסנית עד-למאוד: אנשים נרצחים, רבים אחרים נפצעים ונפגעים ומתערערת תחושת היציבות ההכרחית לקיומה של חברה בכלל ושל חברה דמוקרטית בפרט. נסיבות אלו עשויות לחייב, לצערנו – בימי מלחמה כימינו אלה – הטלת מגבלות שיש בהן כדי לפגוע במיקצתו של קולקטיב אזרחי ישראל הערבים" (פס' 115). עוצמת הסיכון שהחוק נועד לפעול למיגורו, מלמדת על התוספת המשמעותית לביטחון המדינה המתקבלת מהאיסור הקבוע בחוק דנן.

249. הכנסת תוסיף ותטען כי מטבע הדברים אין באפשרותנו לעמוד על הנזק שעלול להיגרם מביטול הוראות החוק, ועל כן יש ליתן משקל משמעותי לעמדת גורמי הביטחון בדבר תועלתו של החוק. ראו לעניין זה, את פסק דינו של כב' השופט גרוניס בעניין **עדאלה**, בפס' 7:

"העיסוק במושגים כמו הסתברות, סיכויים והערכות מעורר בהכרח את השאלה מהו מרחב התימרון החקיקתי בעת בחינתו של החוק. נראה, שכל המכיר במרחב זה יודה שאין מדובר במרחב סטטי שגבולותיו קבועים. **גבולות אלה מושפעים מגורמים שונים, וביניהם הנושא בו עוסק החוק ומידת המומחיות של בית המשפט בתחום** (...). כך, למשל, לגבי תחומי משק וכלכלה נאמר כי לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת נתון מרחב תימרון רחב יחסית, בין היתר הואיל ומדובר בהכרעות שטמון בהן מרכיב של אי וודאות והכרוכים בשיקולים מקצועיים שמחוץ למומחיותו של

בית המשפט (...). הוא הדין, כאשר מדובר בהערכה ביטחונית התלויה בגורמים ובמשתנים רבים (בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' הכנסת, פ"ד נט(2) 481, 572-576).

עוד ראו לעניין המשקל הרב שיש לתת להערכתם המקצועית של הגורמים האחראים לקיום הביטחון: בג"ץ 6826/20 דויקאת נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פס' 33 לפסק דינו של כב' השופט סולברג וההפניות שם (25.10.2020); בג"ץ 144/22 שחידם נ' מפקד פיקוד העורף, פס' 12-13 לפסק דינו של כב' השופט שטיין (19.1.2022).

250. נוכח האמור, סבורה הכנסת כי החוק צולח את מבחן המידתיות השלישי ומתקיים יחס ראוי בין התכלית הביטחונית של החוק לבין פגיעתו בזכויות.

251. לקראת סיום, תטען הכנסת כי על רקע פסקי הדין בעניין עדאלה ובעניין גלאון, בהם נקבע כי ההסדר הנתקף בעתירות דגן הוא חוקתי, הרי שנקודת המוצא בחקיקת החוק הנוכחי, בהינתן עמדת גורמי הביטחון בדבר הנחיצות הביטחונית בהמשך תחולתם של אותם הסדרים שנבחנו בפרשות אלו, היא כי אין כל פגם חוקתי בעיגון מחדש של אותם הסדרים לאחר פקיעת החוק הקודם. וכך הם הדברים במיוחד משבעת שהתקבל החוק החדש, נכללו בו הסדרים מקלים נוספים, ועל כן לא ניתן לקבוע, בהתחשב במכלול האמור, כי החוק הנוכחי חורג באופן משמעותי מגדרי מתחם המידתיות באופן המצדיק התערבות שיפוטית.

252. סיכום הדברים הוא שחוק האזרחות צולח את מבחני פסקת ההגבלה, ועל כן אינו מגלה עילה למתן סעד חוקתי.

#### **ד. מענה לטענות נוספות בדבר הסדרים קונקרטיים שנכללו בחוק**

##### **1.1. הגדרת "תושב אזור"**

253. חלק מן העותרים, ובראשם העותרת בבג"ץ 4567/22 (להלן: העותרת), מבקשים כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטול הגדרת "תושב אזור" שבסעיף 2 לחוק, הכוללת גם את מי שנרשם במרשם האוכלוסין הפלסטיני. לטענת העותרת, הגדרה זו כוללת בגדרי החוק את מי שחסר כל זיקה לאזור אך מטעם זה או אחר נרשם במרשם האזור, באופן שאינו הולם את תכליתו הביטחונית של החוק ומוביל לפגיעה בלתי מידתית בזכויות.

הכנסת תטען, כי חוקתיות הגדרה זו נדונה והוכרעה זה מכבר על ידי בית המשפט הנכבד, ומשלא חל בה כל שינוי במסגרת החוק דגן – אין מקום לדיון מחדש בסוגיה זו. כמו כן, לגוף הדברים, יוסבר כי הגדרה זו הולמת את תכליתו הביטחונית של החוק, עליה עמדנו בהרחבה לעיל, שכן בבסיס החוק התפיסה כי עצם נתינותו של הפרט לישות או מדינה עוינת מלמדת על חזקת מסוכנות. ונפרט.

254. "תושב האזור" מוגדר בסעיף 2 לחוק, כך:

"תושב אזור" – מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור."

255. טרם נעמוד על הדברים, ומאחר שסוגיית הרישום במרשם האוכלוסין הפלסטיני עומדת במרכז דיוננו, נקדיש מספר מילים לאופן הרישום במרשם זה.

בהתאם להסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה משנת 1995 (להלן: **הסכם הביניים**) פרוצדורת הרישום במרשם האוכלוסין הפלסטיני שברשות הפלסטינית (להלן: **הרשות**) נתונה כיום בידיה של הרשות, בכפוף, במקרים מסוימים, לאישורה המוקדם של ישראל.<sup>13</sup> סעיף 28 לנספח III להסכם הביניים מסדיר את סוגיית מרשם האוכלוסין והתיעוד ומפרט, בין היתר, את סמכויותיה של הרשות הפלסטינית להנפיק תעודות זהות וליתן מעמד של תושבות קבע בשטחה. סעיף 28(11) מפרט את המקרים בהם רשאית הרשות להעניק תושבות קבע, בכפוף לאישורה המוקדם של ישראל, בזו הלשון:

11. בכדי לשקף את רוח תהליך השלום, הצד הפלסטיני רשאי, באישורה המוקדם של ישראל, להעניק תושבות קבע בגדה המערבית וברצועת עזה ל:

א. משקיעים לצורך עידוד השקעות;

ב. בני זוג וילדים של תושבים פלסטינים; וכן

ג. אנשים אחרים, מטעמים הומניטריים במטרה לקדם ולשפר איחוד משפחות".

סעיף 28(12) מפרט את אותם מקרים בהם לא נדרש אישורה המוקדם של ישראל לצורך מתן מעמד של תושבות קבע בשטחי הרשות:

"הצד הפלסטיני יהיה רשאי לרשום במרשם האוכלוסין את כל האנשים שנולדו בחוץ לארץ או בגדה המערבית וברצועת עזה, **אם גילם למטה מ-16 שנים ואחד מהוריהם הוא תושב של הגדה המערבית ורצועת עזה.**"

כלומר, רישום במרשם האוכלוסין של האזור, ללא אישורה המוקדם של ישראל, מתאפשר רק בהתקיים זיקה מהותית לאזור, ניתן לרשום קטין מתחת לגיל 16 במרשם, אם אחד מהוריו הוא תושב האזור.

וחזרה לחוק נושא ענייננו.

256. הגדרת "תושב אזור" בחוק דנן זהה להגדרה אשר נכללה בחוק האזרחות הקודם, כפי שנקבעה במסגרת התיקון הראשון לחוק.

257. טרם התיקון הראשון, בשנת 2003 עת נחקק חוק האזרחות הקודם, "תושב אזור" הוגדר כך:

"תושב אזור" – **לרבות** מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור".

<sup>13</sup> העתק הסכמי הביניים זמין ב-[www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb1.htm](http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb1.htm)

258. בשנת 2005 תוקן החוק, ובמסגרתו תוקנה ההגדרה ל"תושב אזור", כך שתכלול הבהרה של "המובן מאליו" כך שיובהר כי "תושב אזור" כולל גם את מי שרשום במרשם האוכלוסין באזור (ראו: דברי ההסבר לתיקון מס' 1, צורף וסומן מש/5).

תיקון הגדרת "תושב אזור" נולד על רקע פסיקות שונות של בתי המשפט לעניינים מנהליים שעסקו בקטינים שנולדו בישראל אך הוריהם רשמו אותם, מסיבות שונות, במרשם האוכלוסין הפלסטיני. פסיקת בתי המשפט המחוזיים קבעה כי באותם מקרים יש לבחון את המונח "תושב אזור" תוך התחשבות במרכז חייו של מבקש המעמד בישראל ובזיקותיו לאזור. על פסיקה זו הגישה המדינה ערעור לבית המשפט הנכבד במסגרת עע"ס 5569/05 **עויסאת נ' שר הפנים** (10.8.2008) (להלן: **עניין עויסאת**), ובפסק דינו (מפי כב' הנשיאה ביניש) אישר בית המשפט הנכבד את השימוש במבחן הזיקות ביחס למונח המקורי "תושב אזור", קודם לתיקון לחוק (להרחבה ראו פס' 4 לפסק הדין). מאחר שתיקון החוק הושלם טרם ניתן פסק הדין בעניין **עויסאת**, הובהר בפסק הדין כי פסיקתו מתייחסת רק להגדרת תושב אזור כפי שהייתה קודם לתיקון לחוק.

259. העותרת מבקשת לשוב למצב המשפטי ששרר קודם לתיקון מס' 1 לחוק, בו בחינת ההגדרה של תושב אזור נעשתה בכפוף ל"מבחן הזיקות" שבחן באופן מהותי את זיקותיו של האדם לאזור, ולא הסתפק בעצם רישומו במרשם האוכלוסין הפלסטיני, תוך התעלמות מפסיקת בית המשפט הנכבד שאישרה את חוקתיות החוק, ובכלל כך את הגדרה זו, וכן דנה בפרשנותו הראויה של המונח "תושב אזור".

260. לאחר תיקון ההגדרה במסגרת התיקון הראשון לחוק הקודם, הובאה סוגיית פרשנותו של המונח "תושב אזור" פעם נוספת לפתחו של בית המשפט הנכבד במסגרת ערעור שהגישה המדינה על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בעע"ס 1621/08 **מדינת ישראל נ' חטיב ואח'** (30.1.2011) (להלן: **עניין חטיב**), שם הכריע בית המשפט באופן ברור בעניין הפרשנות אותה יש ליתן למונח "תושב אזור" בנוסח החוק שלאחר התיקון הראשון. בפסק הדין (מפי כב' הנשיאה ביניש) קבע בית המשפט הנכבד כי פרשנותו המתאימה של המונח תושב אזור היא כדלקמן:

"לצורכי חוק הוראת השעה, "תושב אזור" הינו אחד משניים – מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולעניין זה אין חשיבות בבחינת זיקותיו לאזור בפועל, או מי שנמצא באזור אך אינו רשום בו. לעניין אחרון זה תידרש, מטבע הדברים, בחינה מהותית – בהתאם למבחן מירב הזיקות – באשר לתושבותו בפועל של מבקש המעמד." (פס' 12 לפסק הדין).

בדחות את הפרשנות התכליתית שהציע בית משפט קמא ציינה כב' הנשיאה ביניש, כי למרות שהפרשנות שהוצעה מקורה ברצון לצמצם פגיעה אפשרית בזכויותיהם החוקתיות של המשיבים באותו מקרה, הרי שלא ניתן להעניק לחוק פרשנות שאינה עולה בקנה אחד עם לשונו הברורה ועם תכליתו כפי שנלמדה, בין היתר, מהרקע שקדם לתיקון לחוק. ובלשון פסק הדין:

"10. ויודגש, כי אין ספק בעיניי שבמתן החלטתו עמדה לנגד עיני בית המשפט קמא הפגיעה הקשה הנגרמת בזכויותיהם החוקתיות של המשיבים – ושכמותם – נוכח המצב המשפטי החל בעקבות החוק, וכי פגיעה זו ביקש בית המשפט לצמצם בכלים שבידיו. [...] ברם, זאת כאמור ניתן לעשות אך בנסיבות בהן לשונה של הנורמה סובלת מספר פירושים, באופן המאפשר – ואף מחייב – לתור אחרי אותו פירוש המתיישב עם ערכי היסוד של השיטה. כך ארע, למשל, בעניין עויסאת. עם זאת, מקום

בו הלשון שיצאה מלפני המחוקק ברורה, וככל המסתבר מהרקע שקדם לתיקון כי הוא נועד למנוע פרשנות אפשרית מן הסוג שהתקבל בעניין עויסאת, לא יוכלו ערכי היסוד של השיטה כמקור השראה פרשני להחליפה...".

261. פסק הדין בעניין **חטיב** התבסס גם על **חוקתיות חוק האזרחות בכללותו**, כפי שנדונה והוכרעה בעניין **עדאלה**, ומתוך נקודת מוצא זו ציינה כב' הנשיאה ביניש: "... בהתאם לקביעות הרוב בפסק דינו של בית משפט זה בעניין עדאלה, חוק הוראת השעה הינו חוקתי ונכון לעת הזאת עומד בעינו". ובפס' 10 לפסק הדין הוסיפה:

"בנסיבות העניין שלפנינו כאמור אין ניתן למצוא בהגדרה המתקנת עיגון טקסטואלי לפרשנות שאומצה על-ידי בית המשפט קמא, ובמצב דברים זה לא נתעוררה שאלה פרשנית של ממש ולא היה מקום להרחיב את הגדרת הסעיף אל מעבר לגבולותיו. לפיכך, ובהינתן המצב המשפטי הנוהג כיום לפיו חוק הוראת השעה בעינו עומד, אין מנוס מן המסקנה כי קביעות פסק הדין בעניין פרשנות סעיף ההגדרות בחוק אינן יכולות לעמוד".

262. לאחר שניתן פסק הדין בעניין **חטיב**, נדונה כזכור חוקתיות החוק הקודם פעם נוספת בעניין **גלאון**, ואף בפסק דין זה לא נמצא מקום להתערבות שיפוטית.

263. טענות בדבר פרשנות המונח "תושב אזור" נדונו גם שנים לאחר מכן בעניין **פלונים**, שם נקבע כי יש לדחות את ניסיונם הפרשני של העותרים לקבוע כי מי שמתגורר שנים ארוכות בישראל לא ייחשב "תושב אזור". בית המשפט דחה טענות אלו על יסוד לשונו הברורה של החוק, על יסוד תכליתו הביטחונית ועל יסוד הפרשנות שכבר ניתנה לו בעניין **עדאלה** ו-**גלאון** אשר הכריעו בדבר חוקתיותו של החוק (ראו בפס' 23 לפסק הדין).

264. ואכן, כפי שצוין בפסקי הדין בעניין **חטיב** ובעניין **פלונים**, הסוגיה שהעתיירה מבקשת לעורר פעם נוספת ניצבה ביסוד פסיקת בית המשפט הנכבד בפסקי הדין הקודמים שאישרו את חוקתיות חוק הוראת השעה עם הגדרת "תושב אזור" המתקנת, וממנה עולה כי הגדרת "תושב האזור" הולמת את חזקת המסוכנות המיוחסת לתושבי האזור ומשכך עולה בקנה אחד עם תכליתו הביטחונית של החוק.

265. העותרת טוענת כי המותבים שדנו בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, לא דנו, וממילא גם לא הכריעו, בחוקתיות הגדרה זו. אולם, נוסחה המתוקן של הגדרת "תושב אזור" (לאחר תיקון מס' 1 לחוק) עמדה בפני בית המשפט עוד בפסק הדין הראשון שעסק בחוקתיות החוק, בעניין **עדאלה** (ראו למשל פס' 16 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק), וכך גם בפסק הדין בעניין **גלאון**. בעניין **גלאון** אף התייחסה השופטת נאור באופן מפורש לפסק הדין בעניין **חטיב**:

"24. ... העותרת גם מזכירה בהקשר זה פסק דין שניתן בבית משפט זה (ע"ם 1621/08 מדינת ישראל נ' חטיב (טרם פורסם, 30.1.2011)), בו נקבע כי "תושב אזור" לפי ההגדרה הרחבה שהוספה לחוק בשנת 2005 הוא גם מי שאין לו זיקה בפועל לאזור אך הוא רשום שם. ..."

266. כמו כן, במהותם הדברים, כלל שופטי המותבים בפסקי הדין, בדעת הרוב ובדעת המיעוט, דנו בחוקתיותו של החוק מתוך נקודת המוצא כי חזקת המסוכנות בעניין תושבי האזור היא **נגזרת של נתינותו** של הפרט לאזור. כלומר, נקודת המוצא הייתה כי נתינותו של אדם לישות מדינית

עוינת או למדינת אויב מסוימת, מלמדת על מסוכנותו, שכן התפיסה היא כי יש בנתינות זו כדי ללמד על נאמנותו וזיקתו של הפרט לישות המדינית אליה משתייך (ראו למשל, בעניין **גלאון**, פס' 5 ו-12 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל; פס' ד' ו-כ"ה-כ"ו לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין; בעניין **עדאלה**, פס' 78-81 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא חשין).

267. לאמור יש להוסיף כי טענות בעניין הגדרת "תושב אזור" נדונו גם במסגרת עתירות מאוחרות, ובית המשפט הנכבד לא מצא מקום להידרש לעתירות אלו. שתי עתירות נפרדות, במסגרתן התבקש סעד חוקתי זהה למבוקש כאן, ביטול הרישא להגדרת "תושב אזור", הוגשו בשנים האחרונות: בג"ץ 9898/17 **גאנס נ' שר הפנים** (24.10.2019) ובג"ץ 6012/19 **חמדון (אבו טהא) נ' שר הפנים** (3.6.2020) (שם נדון עניינה של העותרת דכאן). בתום דיון בטענות העותרים, נמחקו עתירות אלו, תוך שהעותרים הופנו אל הרשות הפלסטינית בניסיון להימחק ממרשם האוכלוסין של האזור.

268. לגוף הדברים, תטען הכנסת כי בבסיס החקיקה עומדת התפיסה כי עצם נתינותו של אדם לישות עוינת מלמדת על חזקת מסוכנות הנשקפת ממנו.

הדברים משתקפים גם מהדיון בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**. השאלה שעליה נחלקו הדעות בפסיקה מעולם לא הייתה מידת זיקתו, מידת קשריו או אופן הזדהותו האינדיבידואלי של הפרט עם גורמים עוינים לישראל – שכן שאלות אלו בבסיסן מלמדות על דחיית חוקתיות החוק המבקש להקים חזקת מסוכנות לפרט בשל נתינותו או מגוריו באזור העוין את ישראל. אם כך, המחלוקת בפסיקה הייתה בדבר ההיקש שהחוק עורך בין השתייכותו של אדם לאזור מסוים לבין בחירת האמצעי של מניעת כניסתו לישראל לשם איחוד המשפחות. כאשר דעת הרוב, כדעת המחוקק, הייתה כי היקש זה אינו מקים עילה לביטולו של החוק.

על כן, טענותיה של העותרת בדבר היעדר הזיקה שיש לאדם הרשום במרשם האוכלוסין לאזור, הן למעשה טענות ספציפיות בדבר חשיבותה של הבדיקה הפרטנית ובגנותה של חזקת המסוכנות אותה קובע החוק, וזאת בניגוד לתפיסה אשר עומדת בבסיס החוק.

269. עוד ייאמר, כי התפיסה העומדת בבסיס החוק נלמדת גם מסעיף 11, סעיף 3ד לחוק בנוסחו הקודם, שגם חוקתיותו נבחנה ואושרה על ידי בית המשפט הנכבד בפסיקתו (ראו למשל, פס' 6 לפסק דינו של כב' השופט מלצר בעניין **גלאון**) סעיף זה, שכותרתו "מניעה ביטחונית" קובע –

"לא יינתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לשיבה בישראל, לתושב 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".

סעיף זה מאפשר אם כן להגדיר את מסוכנות מבקש המעמד על בסיס זיקתו לאזור ספציפי בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון המדינה או על בסיס חוות דעת גורמי הביטחון ביחס

לבני משפחתו – גם בכך יש כדי להעיד על תפיסתו השלמה של החוק, שבה משתבצת הגדרת תושב אזור הנתקפת ללא קושי, כי די בעצם קיומו של הקשר משפחתי לאזור כדי ללמד על חזקת מסוכנות. ודוק – עצם הרישום במרשם האוכלוסין של האזור, מלמד בהכרח על קיומו של קשר משפחתי של אחד מהוריו של מבקש המעמד לאזור.

270. לבסוף, נדגיש כי טענות בדבר היקפה של הגדרה זו נדונו בהליך החקיקה הנוכחי, ומדיוני החקיקה עולה כי התפיסה אשר אושרה זה מכבר בפסקי הדין הקודמים לפיה חזקת המסוכנות המיוחסת לתושבי האזור נלמדת מעצם נתינותו של הפרט, קרי מעצם רישומו במרשם האוכלוסין באזור. כמתואר לעיל, ביום 3.3.2022 דנה ועדת החוץ והביטחון בהגדרת "תושב אזור". היועצת המשפטית לוועדה עוררה את הקשיים אשר עלולים להתעורר מרישת ההגדרה, כך שהיא תכלול מי שמסיבה מסוימת נרשם במרשם האזור אך בפועל מרכז חייו אינו שם. חברי הכנסת אשר היו ערים לקשיים אשר עלולים להתעורר בעניין זה, לא מצאו לנכון לשנות את ההגדרה. חה"כ האזור ציין בהקשר זה כי למקרים חריגים בהם אכן אין לפרט כל זיקה לאזור ניתן לתת מענה באמצעות החריג ההומניטארי (שם, בעמ' 80), וחה"כ רוטמן ציין, בדומה לאשר נקבע בפסקי הדין הקודמים, כי תכליתו של החוק חלה גם בעניין מי שרשום במרשם האוכלוסין ואינו מתגורר בו פועל באזור (שם, בעמ' 77):

**"למה שסיטואציה כזאת, שרשומה במרשם האוכלוסין של האזור, למרות שהיא כבר הרבה שנים לא פה, ויש לה כבר אזרחות במקום אחר, ועדיין אני חושב שקרובי משפחתה, הרקע שלה, השבט שלה – זה לא משנה מה – הוא מהרשות הפלסטינית, הוא פלסטיני, ההזדהות שלה, הסכנה שהיא תגויס לטובת ארגוני טרור, כל הרציונלים שקיימים בחוק, קיימים לגביה בדיוק אותו הדבר. למה שאני לא אכניס אותה לגדרי החוק? למה שאני אוציא אותה מגדרי החוק? אנחנו בסעיף ההגדרות, ואנחנו לא אומרים איזה מענה לתת לה. אתה מוציא אותה מגדרי החוק בשלב ההגדרות, כאשר בדיוק אליה התכוונתי? ..."**

271. הנה כי כן, מכל האמור עולה, כי בית המשפט הנכבד דן, לא אחת, בחוקתיות הגדרת "תושב האזור". כאשר מפסקי הדין נלמד כי התקבלה התפיסה העומדת בבסיס ההגדרה, לפיה עצם נתינותו של הפרט לישות עוינת מלמדת על זיקתו ונאמנותו למקום נתינותו. משלא חל כל שינוי בעניין זה, ותפיסה זו עודנה עומדת בבסיס החוק ויש בה כדי להלום את תכליתו הביטחונית, תטען הכנסת כי אין מקום לשוב ולערוך דיון חוקתי בסוגיה.

## **2.2. הוראות המעבר**

272. לטענת העותרים, ובראשם העותרים בבג"ץ 2377/22, יש להורות על ביטול הוראות המעבר הקבועות בסעיף 15(ב)-(ד) לחוק, שכן לשיטתם הוראות אלה מחילות את החוק באופן רטרואקטיבי על מי שהגיש בקשות לאיחוד משפחות ולשדרוג מעמד לאחר פקיעתו של החוק הקודם, תוך פגיעה קשה בזכויותיהם.

273. כזכור, חוק האזרחות הקודם פקע ביום 6.7.2021. עם חקיקתו של החוק דנן, נדרש המחוקק להסדרת הדין ביחס לתקופה שמאז פקיעתו של החוק הקודם ועד תחילתו של החוק הנוכחי (להלן: **תקופת הביניים**). הוראות המעבר קובעות כי בקשות אשר הוגשו בזמן תוקפו של החוק הקודם, וטרם ניתנה בהם החלטה, יידונו כאילו הוגשו על פי החוק הנוכחי (סעיף 15(ב)), כך גם

נקבע כי הוראות החוק יחולו ביחס לבקשות חדשות אשר הוגשו בתקופת הביניים (סעיף 15(ג)).  
באשר להיתר שהייה או רישיון ישיבה שניתן בתקופת הביניים, נקבע כי יראו אותו כאילו ניתן לפי חוק זה (סעיף 15(ד)).

274. הכנסת תטען כי הוראות המעבר אינן מחילות את החוק באופן רטרואקטיבי, אלא קובעת את תחולתו **האקטיבית** של החוק, שכן הוראות המעבר מבקשות להחיל את החוק על מצב דברים נתון ולשנותו מכאן ואילך. הדברים מתבהרים נוכח הקבוע בסעיף 15(ד) לחוק, בו נקבע כי אין בהוראות המעבר כדי להשפיע על מעמדו המשפטי של מי שקיבל בתקופת הביניים היתר שהייה או רישיון ישיבה. כלומר, אין בהוראות המעבר השפעה על תוצאה משפטית של פעולה שהתרחשה והסתיימה בעבר, אלא הוראות המעבר מבקשות לקבוע את הדין באשר למצב משפטי שטרם הסתיים.

275. להבדלים בין תחולה רטרואקטיבית לתחולה אקטיבית, ראו את פסק הדין המנחה של בית המשפט הנכבד לעניין זה, ע"א 1613/91 **ארביב נ' מדינת ישראל**, מו(2) 765, פס' 11 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק (1992) (להלן: **עניין ארביב**), שם נקבע:

"מה דינו של חוק, החל על מצב דברים נתון (להבדיל מפעולה שנעשתה בעבר או מצב שנסתיים בעבר או מצב או פעולה שיתהוו אך בעתיד) הקיים ביום היכנסו לתוקף: האם החלת החוק על מצבים אלה היא רטרואקטיבית או פרוספקטיבית? [...]"

נמצא, כי בצד מושג הרטרואקטיביות ומושג הפרוספקטיביות קיים **מושג האקטיביות**. החלת חוק היא אקטיבית, אם היא מוחלת על מצב דברים המתקיים ביום כניסתו של החוק לתוקף.

[...] תכליתה של חקיקה זו לא הייתה לשנות את מהותן של פעולות שנעשו בעבר. מרכז הכובד של חקיקה זו הוא המצב הקיים בהווה, ולא הפעולות שנעשו בעבר. [...] על-כן, אין חקיקה זו גוררת אחריה פגיעה בעקרונות של צדק, הגינות, יציבות, ביטחון וודאות, ואין היא בעלת אופי רטרואקטיבי".

276. בענייננו, כאמור, הוראות המעבר מבקשות להסדיר את הדין החל על בקשות אשר הוגשו בעת תוקפו של החוק הקודם וכן בתקופת הביניים אך לא ניתנה בהן החלטה, כך שהמצב המשפטי בעניין טרם הוכרע. כב' הנשיא (בדימ') ברק, עמד על הבחנות הנוגעות לתחולה למפרע של דברי חקיקה, וציין כי לשיטתו חוק החל על מצבים משפטיים המצויים בהליך יצירה וטרם נסתיימו אינו בעל תחולה רטרואקטיבית, ראו אהרן ברק **פרשנות במשפט - כרך שני** 631 (1994):

"עד כה הנחנו כי מצב משפטי כבר נוצר או הסתיים בעבר. מהו הדין אם היצירה או הסיום של מצב משפטי מהווה פעולה נמשכת (כמו התיישנות) או פעולה בשלבים (כמו הליכי אימוץ), כך שעם צאת החוק החדש התקיימו חלק מהפעולות הדרושות, אך לא כולן, כך שהמצב המשפטי טרם נוצר או טרם נסתיים. בהנחה שהחוק החדש קובע תנאים אחרים ליצירת המצב המשפטי או לסיומו, האם החלתו על הפעולות שכבר התרחשו מהווה הפעלה רטרואקטיבית של החוק החדש? נראה לי כי התשובה הנכונה היא, שהחלת החוק החדש אינה רטרואקטיבית אלא החלה אקטיבית".

כן ניתנה על-ידו דוגמא להמחשת מצב דברים זה, אשר יפה לענייננו בשינויים המחויבים:

"הנח כי האימוץ משתכלל לאחר התרחשותם של כמה שלבים, שהאחרון בהם הוא הכרזה על קטין כבר-אימוץ על-ידי בית-המשפט. הנח כי חוק חדש שינה מהתנאים האלה. נראה לי, כי משניתנת הכרזה כי קטין הוא בר-אימוץ על-פי החוק החדש, תוך הסתמכות על קיומם של חלק מהתנאים על-פי הדין הישן, אין בכך החלה רטרואקטיבית של החוק החדש, אלא החלטה אקטיבית שלו. היינו עדים להחלטה רטרואקטיבית של החוק החדש אילו האימוץ היה משתכלל על-פי הדין הישן והיה "נפתח" מחדש על-פי הדין החדש".

277. עוד ראו לעניין זה, את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6870/14 **רגבים נ' ראש המינהל האזרחי**, פס' 15-16 (3.1.2017), שם דן בית המשפט בבקשת חופש מידע של העותרת, אשר לאחר הגשת בקשתה חל שינוי במצב המשפטי ונחתם צו אשר קבע כי עיון במידע המבוקש יתאפשר רק בכפוף לקבלת היתר ולקיומם של תנאים נוספים. טענות העותרת לתחולה רטרואקטיבית נדחו על ידי בית המשפט הנכבד:

"מהי אפוא תחולתו הראויה בזמן של הצו? כידוע, עלינו לייחס לחוק את "אותה תחולה בזמן הנדרשת לשם הגשמת תכליתו" (ע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, 775-776 (1992) (להלן: עניין ארביב)). משנוכחנו לראות כי הצו נועד להגן על אינטרסים ראשוניים במעלה ובמרכזם הגנה על חיי אדם, כמו גם הגנה על רכוש הפרט (ובכלל זה על נכסי נפקדים), והגנה על הסדר הציבורי באזור ועל הביטחון בו, יש לקבוע כי תחולתו בזמן אקטיבית כך שהוא חל גם על בקשות עיון שהיו תלויות ועומדות ביום כניסתו לתוקף. נוכח חשיבותן של התכליות האמורות, ובשים לב למורכבות הרבה הנוגעת לטיפול בנושא המקרקעין באזור, סבורני כי יש לבחון גם בקשות תלויות ועומדות בהתאם למסגרת שנקבעה בצו, וזאת כדי להבטיח שהעיון במידע שהתבקש בגדרן לא יגרום פגיעה באינטרסים המוגנים האמורים.

משקבעתי כי תחולת הצו היא אקטיבית, משמעות הדבר כי הצו "נועד לשנות, והלכה למעשה משנה, את האפקט המשפטי של מצב קיים" (עניין ארביב, בעמ' 782)). מכאן, כי הצו חל גם על בקשת העותרת שטרם הוכרעה באופן סופי עת נכנס הצו לתוקף ועל כן הייתה בבחינת בקשה תלויה ועומדת".

278. מן המקובץ עולה, כי בית המשפט הנכבד הכיר בהחלתן האקטיבית של הוראות חקיקה חדשה בקשר לבקשות אשר טרם הוכרעו כך שהמצב המשפטי הכרוך בהן טרם הסתיים, ופסיקה זו יפה גם לענייננו.

ויודגש, ההבחנה לעניין זה אינה רק מושגית, שכן "לסוגים השונים של תחולה בזמן נלוות השלכות שונות ביחס לפגיעה הפוטנציאלית בהסתמכות של הפרט על הדין הקיים בעת שהוא מבצע פעולות משפטיות" (ע"א 1013/15 **משרד הפנים נ' מלול**, פס' 15 לפסק דינה של כב' השופטת ברון (1.11.2016)).

279. עוד יובהר כי הוראות המעבר, בדומה ליתר הסדריו של החוק, נדרשות לשם **הגשמת התכלית הביטחונית** העומדת בבסיס החוק וכדי לצמצם את מימוש הסיכון הביטחוני הנשקף מאוכלוסיית תושבי האזור המבקשים מעמד בישראל. כעולה מדיוני החקיקה, במהלך תקופת הביניים הוגשו אלפי בקשות, ועמדת גורמי הביטחון היא כי אין ביכולתם לבצע בדיקות פרטניות לכלל בקשות אלו, כך שהחרגתן מתחולתו של החוק הייתה עשויה הלכה למעשה להביא לריקון החוק מתוכנו.

280. לאמור יש להוסיף כי בניגוד לנטען בעתירות, לא הייתה למגישי הבקשות בזמן תקופת הביניים אינטרס הסתמכות חזק. ראשית, לא נטען בעתירות כי עקב פקיעתו של החוק הקודם מי מבין מגישי הבקשות שינה לרעה את מצבו ונישא בתקופת הביניים תוך הסתמכות על שינוי המצב המשפטי. שנית, הוראות המעבר נועדו להסדיר את הדין ביחס לתקופת הביניים שנוצרה כתוצאה מפקיעתו של החוק הקודם ועד למועד חקיקתו של החוק הנוכחי, כאשר עובר לחקיקת החוק הייתה חוסר בהירות ביחס לשיקולים אותם על שרת הפנים לשקול ביחס לבקשות אלו, והובהר על ידי שרת הפנים כי נהליה הם זמניים בלבד עד לחקיקתו של החוק דנן ואף בגדרם ניתנה קדימות לבקשות ספציפיות לשדרוג מעמדם של בני חמישים ומעלה השוהים בישראל מעל חמש שנים. ראו לעניין זה את פסק דינו של בית משפט הנכבד בבר"מ 7917/21 ח'טיב נ' שר הפנים, פס' 14-16 (11.01.2022):

"אין ספק שהמצב הנוכחי הוא חריג ביותר. המשיבים פעלו מזה שנים ארוכות בהתאם להסדרים נורמטיביים מסוימים, שמקור הסמכות להם היה חוק הוראת השעה. אולם, בעת הזו חוק הוראת השעה אינו בתוקף עוד. במצב דברים זה, אין חולק כי כללי היסוד של המשפט המינהלי אינם מאפשרים עוד לפעול בהתאם להוראות חוק שאינו בתוקף. [...]"

**התשובה לשאלה כיצד על המשיבים לפעול בעת הזו היא מורכבת. הדברים אמורים בשים לב לכך שלמשיבים סמכויות שונות המקנות להם שיקול דעת מכוח דברי חקיקה תקפים. מכל מקום, שאלה זו היא שניצבת לפתחו של בית המשפט המחוזי במסגרת העתירה מושא ההליך דנן, וכן בעתירות נוספות שהוגשו באותו עניין. על כן, אין זו העת להידרש אליה, ובית המשפט המחוזי יכריע בה כחכמתו. אולם, בכל הנוגע לשלב הנוכחי של מתן סעד ביניים, יש מקום להבהיר – וכמוסבר לעיל הדברים הם בגדר מושכלות ראשונים – כי על המשיבים לפעול בגדרו של הדין הקיים בלבד, ואין הם רשאים לפעול יותר על-פי חוק הוראת השעה או הנהלים שהוצאו מכוחו, כל עוד חוק זה אינו בתוקף (ראו גם: ע"ם 7249/20 פלוני נ' מדינת ישראל – משרד הפנים (22.12.2021)).**

**לצד זאת, איני סבורה כי יש מקום להורות למשיבים מכוח אילו נהלים בדיוק לפעול בנושא, או כיצד להפעיל את שיקול הדעת הכללי המוקנה להם..."**

281. נוכח הטעמים המפורטים לעיל, תטען הכנסת כי אין עילה להתערבות שיפוטית בהוראות המעבר.

## סוף דבר

282. טרם חתימה נזכיר כי עניינן של העתירות דנן הוא בתקיפת חקיקה ראשית של הכנסת. על-פי ההלכה הפסוקה על בית המשפט לנהוג **בזהירות ובריסון** בבואו להפעיל את סמכותו לביקורת חוקתית על חקיקה ראשית של הכנסת. ראו לעניין זה, מיני רבים, את דברי כב' השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 1548/07 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים**, פס' 17 לפסק דינה (14.7.2008):

"בבחינת חוקתיות של חוק הכנסת, נוהג בית המשפט, מלכתחילה, **בריסון שיפוטי רב** בבואו להפעיל את ביקורתו השיפוטית. לא על נקלה יכריז בית המשפט כי חוק שחוקקה הכנסת הינו בלתי חוקתי... **עיקרון זה נטוע בתורת הפרדת הרשויות, העומדת ביסוד המשטר הדמוקרטי בישראל.**"

283. בית המשפט הנכבד חזר והדגיש בפסיקתו כי אינו בוחן את תבונתו של החוק או את יעילותו אלא את חוקתיותו בלבד. ראו לעניין זה את דברי כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997) :

"בית המשפט לא בא להחליף את שיקוליו של המחוקק בשיקוליו שלו. בית המשפט אינו נכנס לנעליו של המחוקק. הוא אינו שואל את עצמו מהם האמצעים שהוא היה בוחר אילו היה חבר בגוף המחוקק. בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית. הוא בוחן את חוקתיות החוק, לא את תבונתו. השאלה אינה אם החוק טוב, יעיל, מוצדק. השאלה הינה אם הוא חוקתי [...] קביעת המדיניות החברתית נתונה למחוקק, והגשמתה נתונה לממשלה, להם ניתן מרחב של תימרון חקיקתי".

284. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בענייננו, שכן החוק עוסק בהתאמת דיני האזרחות והכניסה לישראל לנסיבות הביטחוניות הייחודיות בהן מצויה מדינת ישראל, תחום בו יש להותיר למחוקק מרחב תמרון רחב.

כמו כן, מרחב התמרון הרחב הנתון למחוקק בענייננו נלמד גם מפסקי הדין בעניין **עדאלה** ובעניין **גלאון**, בהם נקבע כי ההסדר הנתקף בעתירות דגן הוא חוקתי. לעמדת הכנסת, אין כל פגם חוקתי בעיגון מחדש של אותם הסדרים אשר נקבע זה מכבר בעניינם כי הם צולחים את מבחני המידתיות. וכך הם הדברים במיוחד משבעת שהתקבל החוק החדש, נכללו בו הסדרים מקלים נוספים, זאת לאחר הליך חקיקה ארוך ומעמיק בו נשקלו בכובד ראש היבטיו השונים של החוק. על כן, בהתחשב במכלול האמור, לא ניתן לקבוע כי החוק הנוכחי חורג באופן משמעותי מגדרי מתחם המידתיות באופן המצדיק התערבות שיפוטית וביטול חקיקה ראשית של הכנסת.

285. **אשר על כן, עמדת הכנסת היא כי דין העתירות להידחות בהעדר עילה להתערבות בחקיקה ראשית של הכנסת.**

היום: 13 בנובמבר, 2022  
י"ח בחשוון, התשפ"ג



ענת גולדשטיין, עו"ד  
ממונה (בפועל) על ייצוג הכנסת בערכאות