



31.5.2020

לכבוד

ח"כ צבי האוזר, יו"ר ועדת החוץ והבטחון

וכן חברי הכנסת חברי ועדת החוץ והבטחון של הכנסת

בפקס 02-6753100 ובדואר אלקטרוני

שלום רב,

**הנדון: אי אישור צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק),**

**התש"ף – 2020**

הריני לפנות אליכם בדרישה שלא לאשר את צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התש"ף – 2020 שאמור להיות מובא לאישור בפני ועדת החוץ והבטחון של הכנסת ביום 1.6.2020, וזאת מהנימוקים שלהלן:

1. ביום 6.5.2020 אישרה הממשלה את הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003 (להלן: "חוק האזרחות") לשנה נוספת ועד ליום 16.6.2020 באמצעות צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התש"ף – 2020 (להלן: "צו הארכת החוק"). בהתאם לסעיף 5 לחוק האזרחות, יובא צו זה לאישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת מחר, ביום שני 1.6.2020.

2. במידה וצו הארכת החוק יאושר מחר על ידי הועדה, תהיה זו ההארכה ה- 21 ברציפות של החוק שאושר תחילה בחודש יולי 2003 בתור חוק זמני. בכך חוק שנחקק בתור הוראת שעה לתקופה זמנית קצובה, נהפך כבר מזה שנים רבות לחוק קבוע וזאת מבלי לקיים בו דיון מעמיק על ידי מליאת הכנסת בשלוש קריאות כפי שמתחייב בהליך אישורו של כל דבר חקיקה וללא כל פיקוח פרלמנטארי אפקטיבי ומעמיק מטעם כלל חברי הכנסת.

3. כזכור, חוק האזרחות אוסר על כניסתם של פלסטינים מהשטחים הכבושים לישראל וכן תושבי מדינות המוגדרות בחוק כאויב (לרבות מדינות ערב), לצורך איחוד משפחות עם בני/ות זוגם/ן, ילדיהם/ן, הוריהם/ן שהם אזרחי מדינת ישראל, שרובם המכריע הם פלסטינים אזרחי ישראל. החוק נחקק לתקופה קצובה במהלך תחילת האינטיפאדה השניה והשפיע באופן מיידי על אלפי משפחות שהיו בהליכי איחוד משפחות לפני אישורו של החוק וכן מנע מאלפי זוגות ומשפחות חדשות חיים משותפים תחת אותה קורת גג בתוך ישראל. הקפאת הליך איחוד המשפחות מאז 2003 ועד היום הובילה להפרדת משפחות רבות בפועל. אלה שלא חוו את הפרדה בעקבות החוק, חיים כיום תחת חשש יומי ותמידי להפרדת משפחותיהם שמספרם כיום עומד על יותר מ- 20,000 משפחות.

4. בכך נהפך אחד החוקים הגזעניים והמסוכנים ביותר בספר החוקים הישראלי מחוק זמני לחוק קבוע מבלי שיעבור הליכי החקיקה הרגילים בכנסת. חוק זה הוא גזעני שכן הוא רואה באופן גורף בכל פלסטיני וכל ערבי באשר הוא בתור אויב המהווה סיכון בטחוני רק בשל שיוכו הלאומי וללא ביצוע בחינה פרטנית באשר לכל בקשה לאיחוד משפחות בנפרד. בכך הוא מחזק את דוקטרינת נתיני האויב כנגד קבוצה שלמה רק בשל שיוכה הלאומי. כמו כן, חוק זה פוגע בנושאות פלסטיניות אזרחי מדינת ישראל שכן הם הרוב המכריע מקרב מגישי בקשות לאיחוד משפחות עם פלסטינים תושבי השטחים ומדינות ערב. בכך פוגע החוק בזכויות החוקתיות של אזרחים בישראל לשוויון ולחיי משפחה ומשעה את שלטון החוק כלפיהם רק בגלל עצם בחירתם לאהובי לבם השייכים לקבוצה שהחוק רואה בה ככלל כאויב. כל זאת, בניגוד למשפט הבינלאומי ובניגוד להחלטות רבות שיצאו מטעם וועדות האו"ם השונות שקראו למדינת ישראל לבטל את החוק עוד מאז אישורו בשנת 2003. יודגש, מאז אישורו של חוק האזרחות בשנת 2003 ועד היום, אין ולא היה חוק דומה במדינה דמוקרטית אשר מונע איחוד משפחות על בסיס שיוך לאומי של קבוצה שלמה.

5. כידוע, חוקתיותו של חוק האזרחות הגיעה לפתחו של בית המשפט העליון פעמיים. הראשונה בבג"ץ 7052/03 **עדאלה נגד שר הפנים** (פסק דין מיום 14.5.20026) שהעתירה נגדו הוגשה מיד לאחר אישור החוק לראשונה בשנת 2003. השניה, בבג"ץ 466/07 **חה"כ זהבה גלאון נגד היועץ המשפט לממשלה** (פסק דין מיום 12.1.2012) שהעתירה נגדו הוגשה לאחר תיקון והארכת החוק בשנת 2007. אמנם בשני המקרים נדחו העתירות וחוקתיותו של חוק האזרחות אושרה על ידי בג"ץ, אך יחד עם זאת, נקבע באופן תקדימי בפסק הדין הראשון וברוב של 8 נגד 3 שופטים כי חוק זה פוגע בזכות החוקתית לשוויון של האזרחים הערבים בישראל וכן בזכות החוקתית לחיי משפחה. ולמרות דחיית העתירות, בזמניותו של חוק האזרחות השליכה על עמדות כלל השופטים כולל שופטי הרוב אשר אישרו את חוקתיות החוק למרות הפגיעה בזכויות החוקתיות שהוא גורם, רק בשל היותו חוק זמני ולתקופה קצובה.

6. כך למשל, בפסק הדין הראשון, קביעתו של המשנה לנשיא חשין אשר הוביל את דעת הרוב שאישרה את חוקתיות חוק האזרחות, הושפעה מזמניותו של חוק האזרחות. בסעיף 118 לפסק דינו קבע המשנה לנשיא חשין כדלקמן:

"נוסיף וניתן דעתנו כי חוק האזרחות והכניסה לישראל חוקק במתכונת של הוראת שעה שתוקפה נקבע לשנה, וכי ניתן להאריכו, מעת לעת, לתקופה שלא תעלה על שנה אחת בכל פעם. זמניות זו של החוק נודעת לה חשיבות. הלכה פסוקה היא מלפנינו כי "לא הרי חוק 'קבוע' כהרי חוק 'זמני' בבחינת חוקתיות החוק" ... יתר על כן, זמניות זו תחייב את הממשלה ואת הכנסת לשקול בתדירות גבוהה את הוראות החוק ואת תוצאות הפעלתן, ולהוסיף ולאזן מעת לעת בין זכויות שנפגעו לבין הביטחון של המדינה".

ראו סעיף 118 לפסק דינו של המשנה לנשיא (כתוארו אז) בדימוס חשין.

7. באותו פסק דין קבע כבוד השופט ריבלין, כי אין צורך להכריז על בטלותו של חוק האזרחות שכן בית המשפט אינו נוהג להכריע בשאלות שטרם באו לעולם במיוחד בכל הנוגע לבטלותו של חוק שנחקק כהוראת שעה. עם זאת נדרש השופט ריבלין לשאלה העקרונית שהתעוררה בעניין ובסופו של דבר התיר את הפגיעה בעקרון השוויון ובזכות החוקתית לחיי משפחה בהתבסס על הפגיעה המוגבלת בזמן וקבע כי במידה והוראת השעה תחוקק שוב, ראוי להקל את הפגיעה בזכויות החוקתיות (ראו פסקאות 1 ו-6 לפסה"ד של השופט ריבלין ופסקה 17).

8. קביעה דומה נקבעה ע"י כבוד השופט לוי בפסק הדין הראשון אשר קבע כי החוק מפלה על רקע לאום וכי הוא פוגע בזכות החוקתית לחיי משפחה. אולם בסופו של דבר ובהתבסס על חקיקתו של החוק כהוראת שעה זמנית האמורה היתה לפוג תוך תשעה חודשים מיום מתן פסה"ד, הצטרף השופט לוי לדעת הרוב שקבעו, כי חוק האזרחות הינו חוקתי וזאת על מנת ליתן למדינה שהות ואפשרות לתקן את החוק ולהקל את הפגיעות שנוצרו על ידו.

9. כך גם בפסק הדין השני, קבעה השופטת ארבל כי היותו של החוק כחוק זמני, עשויה להיות אינדיקציה לחסור מידתיותו:

"גם אם ניתן לסבור כי, לכאורה, עצם השימוש בהוראת שעה עשוי להוות אינדיקציה למידתיות ההסדר משום זמניותו, הרי שמצב הדברים כפי שפורט – שבו הוראת השעה מוארכת פעם אחר פעם – מעורר את החשש כי לפנינו דוגמה נוספת לשימוש באמצעי של הוראת שעה, על הגמישות היחסית הנלווית לו, לצורך הסדרת סוגיות מורכבות ורגישות. זאת, תוך 'דילוג' על משוכת הדיון הציבורי בנושאים הנתונים במחלוקת ציבורית חריפה ותוך 'התחמקות' מהנפקויות הנובעות לקיומה של חקיקה פוגענית שכזו לאורך זמן עלי ספר החוקים שלנו..." (פסקה 27 לפסק דינה של השופטת ארבל בפסק הדין השני).

10. כן ראו את פסק דינה של הנשיאה ביניש בהקשר לזמניותו של החוק:

"הוראת השעה הוארכה שוב ושוב ושוב. גם אם ייתכן שבכל אחת מהארכות אלה עמד אותו צורך ביטחוני, עדיין נשאלת השאלה אם דרך הסדק הצר שדרכו נכנסות הוראות שעה לא ביקש המחוקק להכניס עניינים שמוטב להם שיישקלו בכובד ראש וכי ייבחן הצורך להכניסם 204 דרך הדלת הראשית – על כל המשתמע מכך..." (פסקה 9 לפסק דינה של ביניש בפסק הדין השני).

ראו גם קביעת השופט לוי בפסק הדין השני פסקאות 34-32.

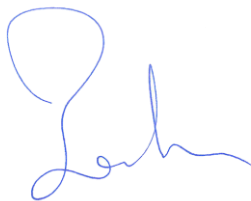
11. הנה כי כן, למרות ההערות הנוקבות של שופטי בג"ץ, בין אלו שהיו בעמדת רוב ובין אלה שבעמדת המיעוט, מאז ועד היום ממשיכה הממשלה, זאת השנה ה-17, להאריך את תוקפו של החוק בתור חוק זמני באופן שנהפך לחוק קבוע. הארכה כזו נעשית, כאמור, באמצעות צו מטעם הממשלה שמאושר על ידי ועדה של הכנסת שבסופה של דבר מתקיימת הצבעה. במהלך ישיבות ועדת הכנסת לאורך השנים הנ"ל, מתקיים הדיון אך ורק בפני חברי הכנסת החברים באותה ועדה מבלי להביא את הסוגיה לדיון בפני מליאת הכנסת בהליכי חקיקה רגילים ושלמים והצו מאושר כל פעם מחדש כמעט באופן אוטומטי. במהלך 17 השנים מונעת הממשלה מהבאת סוגייה מורכבת ופוגענית זו לדיון מעמיק בפני הכנסת במסגרת חקיקה ראשית קבועה ובכך נמנע פיקוח פרלמנטארי מעמיק ואפקטיבי בסוגיה פוגענית וכה מורכבת.

12. חשש זה צויין גם על ידי השופט לוי בפסק הדין השני עניין גלאון, כך: "כלום הולם הוא כי תוקף חוקיה של הכנסת, ובפרט של חוק שהשפעתו כה ניכרת, יוארך בצו ממשלתי, שאותו מאשר בית המחוקקים בהליך קצר ובהצבעה יחידה אשר ספק אם היא מבוססת על תמונת נתונים מלאה." (פסקה 33 לפסק דינו של השופט לוי).

13. נדגיש, כי בעבר מספר חברי כנסת אישרו את הצווים להארכת חוק האזרחות רק בשל היותו זמני והביעו את עמדתם כי אילו הובא הנושא בתור הצעת חוק קבועה היו נמנעים מלהצביע בעד החוק בשל מורכבות ופוגעניותו של החוק. כך למשל, במעמד הארכת תוקף הוראת השעה בשנת 2007 ציין ח"כ משה גפני בדיון בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה ביום 20.3.2007: "אני מתנגד לרעיון של

הצעת חוק קבועה מכיוון שהחוק הזה הוא חוק לא ראוי, סור שהוא יהיה באופן קבוע, הוא חייב להיות בהוראת שעה... אני לא מקבל את הרעיון, אבל אני מקבל את הוראת השעה." ח"כ גפני המשיך: "אסור שהוא יהיה באופן קבוע, הוא חייב להיות בהוראת שעה... אני לא מסכים שזה יהיה חוק קבוע. זה כתם על ספר החוקים של מדינת ישראל." (פרוטוקול ישיבה מס' 135 של ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 20.3.2007, בעמודים 22-23). דברים דומים צוינו על ידי חבר כנסת שי חרמש באותה ישיבה.

לאור כל האמור לעיל, הנכם נדרשים שלא לאשר את צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התש"ף – 2020 וכן לפעול לביטולו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003.



בכבוד רב,  
סאוסן זהר, עורכת דין