



16.01.2022

לכבוד
ח"כ איילת שקד
שרת הפנים
בפקס: 0774448800
במייל: sar@moin.gov.il

לכבוד
עו"ד אביחי מנדלבליט
היועמ"ש לממשלה
בפקס: 02-6467001
באמצעות טופס מקוון

לכבוד
ח"כ גדעון סער
שר המשפטים ויו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה
בפקס: 02-6285438
במייל: sar@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: עמדת ארגון עדאלה אודות הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה),

התשפ"ב - 2021

הריני לפנות אליכם בדרישה לפעול למניעת קידומה של הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב – 2021, וזאת מהנימוקים שלהלן:

1. ביום 11.10.2021 הונח על שולחן הכנסת הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב – 2021 (להלן: "הצעת החוק"), והיא אמורה לבוא לדיון בפני ועדת השרים לענייני חקיקה ביום ראשון הקרוב, 13.01.2022. ומכאן פנייתנו זו.

2. הצעת החוק זהה במתכונתה לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003 (להלן: "חוק האזרחות או החוק") אשר מאז כניסתו לתוקף באוגוסט 2003, הוארך באופן רציף עד ליום 6 ביולי 2021. עם זאת, נוסף בהצעת החוק סעיף 12 הקובע מכסה לאישור בקשות, לפיה "שר הפנים יביא לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ולאישור הכנסת, מכסה מרבית למספר הבקשות שיאושרו בשנה על פי סעיפים 3 ו-5; המכסה יכול שתקבע כי לא תאושר ולו בקשה אחת, לרבות לפי סעיף 5; עד לקביעת מכסה כאמור, תעמוד המכסה השנתית לאישור בקשות לפי סעיפים 3 ו-5 על מספר הבקשות שאושרו בשנת 2017". בנוסף, ולפי סעיף 13(ב) להצעה, החוק יעמוד בתוקף עד לתחילת תוקפו של חוק יסוד: ההגירה והכניסה לישראל". על כן, במידה ויאושר על ידי הכנסת, יהווה הצעת החוק, הלכה למעשה, ההארכה ה-22 במספר. וכך, חוק שנחקק בתור הוראת שעה לתקופה זמנית קצובה, נהפך כבר מזה שנים רבות לחוק קבוע.

3. הצעת החוק, בדומה לחוק האזרחות, אוסרת על איחוד משפחות של האזרחים הערבים עם בני זוגם או משפחתם מדרגה ראשונה כאשר אחד מהם תושב הגדה המערבית או רצועת עזה או תושב של מדינה שהוגדרה כמדינת אויב (לבנון, סוריה, עירק ואירן). החוק נחקק לתקופה קצובה, כביכול, בשנת 2003 והשפיע באופן מיידי על אלפי משפחות שהיו בהליכי איחוד משפחות לפני אישורו וכן מנע מאלפי זוגות ומשפחות חדשות חיים משותפים תחת אותה קורת גג בישראל.
4. בדומה לחוק, הצעת החוק הינה גזענית ואין לה אח ורע באף מדינה בעולם שכן אין מדינה שאוסרת על איחוד משפחות של אזרחיה על רקע שיוך אתני ואין מדינה שמטילה איסור של איחוד משפחות על אזרחיה עם בני עמם.
5. הצעת החוק רואה 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. גם כאן יש שימוש בדוקטרינת נתיני אויב שהיתה השריד האחרון של מלחמת העולם השנייה שאלפים אם לא מיליונים שנשללו זכויותיהם אך ורק בהיותם שייכים למדינה שהוגדרה כמדינת אויב והיהודים היו הפרדיגמה לשימוש זה. לכל הדעות, דוקטרינה זו היא אסורה היום לפי עקרונות המשפט הבינלאומי.
6. ברור לכל, שהצעת חוק זו פוגעת אנושות בפלסטינים אזרחי מדינת ישראל שהם 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 כאויב. וכל זאת, בניגוד למשפט הבינלאומי ובניגוד להחלטות רבות שיצאו מטעם וועדות האו"ם השונות שקראו למדינת ישראל לבטל את החוק עוד מאז אישורו בשנת 2003. כבר בפעם הראשונה בה הונח החוק על שולחן הכנסת ועדת האו"ם לזכויות אדם הביעה את הסתייגותה מהחוק, ראו ס' 21 להחלטת הוועדה מתאריך 21.8.2003 :

The Committee is concerned about Israel's temporary suspension order of May 2002, enacted into law as the Nationality and Entry into Israel Law (Temporary Order) on 31 July 2003, which suspends, for a renewable one-year period, the possibility of family reunification, subject to limited and subjective exceptions, especially in the cases of marriages between an Israeli citizen and a person residing in the West Bank or in Gaza. The Committee notes with concern that the suspension order of May 2002 has already adversely affected thousands of families and marriages.

הביקורת הבינלאומית על החוק נמשכה לאורך כל השנים. כך שגם אחרי אישור הארכת החוק האחרון מועצת האו"ם לזכויות אדם הביעה דאגה והסתייגות בעניין. ראו סעיף 14 להחלטת מועצת האו"ם לזכויות אדם מס' 43/32 מיוני 2020 :

Also expresses concern at the Citizenship and Entry into Israel Law adopted by the Knesset, which suspends the possibility, with certain rare exceptions, of family reunification between Israeli citizens and

persons residing in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, thus adversely affecting the lives of many families.

7. בנוסף, לא נסתרת מן העין תכליתו הדמוגרפית של החוק. תכלית זו היא גזענית כדברי השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 7052/03 **עדאלה נגד שר הפנים** (פסק דין מיום 14.5.20026) (להלן: פסק הדין הראשון):
- "בבחינת אמינותו של השיקול הבטחוני, אין להתעלם גם מכך כי בנקודות זמן שונות במהלך הליכי החקיקה של החוק ותיקונו הועלה ונדון הנושא הדמוגרפי ברקע האיסור הגורף על כניסת בני זוג פלסטיניים מהאיזור לישראל. אמנם, המדינה בהציגה את החוק הצביעה על השיקול הבטחוני כשיקול יחיד. עם זאת, מדיוני הכנסת עולה כי הנושא הדמוגרפי ריחף על פני הליכי החקיקה כל העת, והיווה נושא מרכזי בדיונים בועדת הפנים של הכנסת ובמליאה. היו מבין חברי הכנסת מסיעות שונות שסברו כי ההיבט הדמוגרפי הוא הצידוק העיקרי להסדר החקיקתי שאומץ".
8. סעיף 12 בהצעת החוק – שמוצע לראשונה – מבליט ומאשר את הממד הדמוגרפי והתכלית הפסולה אותה מקדם החוק. לפי הסעיף, על שר הפנים להביא לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה ולאישור הכנסת **מכסה מרבית** למספר הבקשות שיאושרו בשנה על פי סעיפים 3 ו-5. מכסה זו, על פי הסעיף, יכולה לעמוד על 0 בקשות בשנה. נוסח הסעיף מדגיש את תכליתה הדמוגרפית של הצעת החוק ומטרתו לשמר רוב יהודי ולמנוע את איחודן של משפחות, שרובן ככולן הן משפחות פלסטיניות.
9. כידוע, חוקתיותו של חוק האזרחות הגיעה לפתחו של בית המשפט העליון פעמיים. הראשונה במסגרת עתירה שהוגשה לאחר אישור החוק לראשונה בשנת 2003 (להלן: "**פסק הדין הראשון**"). השנייה, בבג"ץ 466/07 **ח"כ זהבה גלאון נגד היועץ המשפט לממשלה** (פסק דין מיום 12.1.2012) (להלן: "**פסק הדין השני**") במסגרת עתירה אשר הוגשה לאחר תיקון והארכת החוק בשנת 2007. אמנם בשני המקרים נדחו העתירות, 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, זמניותו של חוק האזרחות השליכה על עמדות כלל השופטים כולל שופטי הרוב אשר אישרו את חוקתיות החוק למרות הפגיעה הקשה בזכויות החוקתיות שהוא גורם, רק בשל היותו חוק זמני ולתקופה קצובה.
10. כך למשל, בפסק הדין הראשון, קבע המשנה לנשיא חשין אשר הוביל את דעת הרוב 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.

11. באותו פסק דין קבע גם השופט ריבלין 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).

12. קביעה דומה נקבעה ע"י 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 שקבעה, כי חוק האזרחות הינו חוקתי וזאת על מנת ליתן למדינה שהות ואפשרות לתקן את החוק ולהקל את הפגיעות שנוצרו על ידו.

13. בפסק הדין השני, ולאחר מספר הארכות של חוק, חלק משופטי ההרכב אף הביעו את עמדתם כי ההארכות החוזרות של החוק יכולות להוות אינדיקציה לשימוש בהוראת שעה על מנת להסדיר עניינים עקרוניים שלא ראוי כי אלה יוסדרו בהוראת שעה. דבר שבאופן ברור משליך על שאלת המידתיות. כך למשל, קבעה השופטת ארבל כי:

"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 הנודעות לקיומה של חקיקה פוגענית שכזו לאורך זמן עלי ספר החוקים שלנו..." (פסקה 27 לפסק דינה של השופטת ארבל בפסק הדין השני).

14. כן ראו את פסק דינה של הנשיאה ביניש (כתוארה אז) 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 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 32-34.

15. הנה כי כן, למרות ההערות הנוקבות של שופטי בג"ץ, בין אלו שהיו בעמדת רוב ובין אלה שבעמדת המיעוט, מאז ועד היום ממשיכה הכנסת, זאת השנה ה-18, להעניק תוקף לחוק בתור חוק זמני באופן שנהפך לחוק קבוע. 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 ופוגעניות החוק.

16. ברם, הצעת החוק שבנדון מוכיחה פעם נוספת כי לא מדובר בחוק זמני. 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, אסור 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.

17. למותר לציין כי "זמניות החוק" ותיוגו כהוראת שעה, נעשה משום שהוא לא היה עובר את המשוכה החוקתית בתור חוק רגיל. במילים אחרות, חוק רגיל מסוג זה הינו אסור גם לפי הפסיקה של בית המשפט העליון ותיוגו כעת כהוראת שעה לאחר קרוב לשני עשורים, עושה אותו הלכה למעשה כחוק רגיל שצריך להכריז על ביטולו.

לאור כל האמור לעיל, הנכם מתבקשים בזאת לפעול לאי קידומה של הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב – 2022.

בכבוד רב,

חסן ג'בארין, עו"ד
מנכ"ל עדאלה

--

העתקים:

ח"כ מיקי לוי, יו"ר הכנסת, בפקס: 02-6496193, במייל: yor@knesset.gov.il