



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

24.2.2022

לכבוד

ח"כ רם בן ברק

יו"ר ועדת החוץ והביטחון

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרסטי

חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שריר לשעבר שלי מרדור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עוזי אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבילה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגיר לשעבר מרטיין אינדיק, ארה"ב

אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וסה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקושיץ, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' אורוין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' קרני פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן (אורח)

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

הנדון: הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022

שלום רב,

לקראת הדיון ביום ראשון הקרוב בהצעת החוק שבנדון, אנו מתכבדים להגיש חוות דעת זו. כפי שכתבנו בחוות דעת קודמת שהגשנו כשנושא זה עלה לדיון ביולי 2021, אנו סבורים שהגיעה העת לשקול מחדש אם ישנה הצדקה ביטחונית להוראות הגורפות הקבועות בחוק, המונעות מאלפי אזרחים ערבים לממש את זכותם לקיים חיי משפחה בישראל, ללא כל בדיקה פרטנית. מדובר בהסדר הפוגע קשות גם בזכותם של האזרחים הערבים לשוויון, שכן הוא מכווון, הלכה למעשה, כמעט אך ורק נגד קבוצת אזרחים זו.

כידוע, חוק האזרחות והכניסה לישראל – שנחקק לראשונה כהוראת שעה בעיצומה של האינתיפאדה השנייה – שולל מאזרחים ישראלים הנישאים לפלסטינים תושבי השטחים (או לאזרחי ותושבי מדינות עוינות מסוימות) את הזכות המקובלת בדרך כלל לפי סעיף 7 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, לאפשר כניסה חוקית של בני זוגם לישראל. בדברי ההסבר להצעת החוק מובהר, שההגבלה על הזכות לחיי משפחה מוצדקת כיוון שהיא נועדה לשרת תכלית ביטחונית: מניעת מצב בו אדם שקיבל מעמד בישראל מכוח נישואיו לאזרח או תושב ישראלי ינצל את חופש התנועה שלו במדינה כדי לסייע לביצוע מעשי טרור. בית המשפט העליון, אשר אישר פעמיים את חוקיות החוק ברוב דעות דחוק (בשנת 2006 ו-2012) – ביסס את קביעתו על הטענה, שהחוק נחוץ באופן זמני נוכח המצב הביטחוני החריג.

לאור תכלית זו, על הכנסת לבחון בצורה מדוקדקת את הבסיס הביטחוני הנטען של החוק, ולבדוק אם הצורך הביטחוני הקיים כיום דומה לזה שהיה קיים בעבר ואם קיימות חלופות שבכוחן למזער את הפגיעה בזכויות האדם הכרוכה בהסדר. אכן, אין בכוחן של בדיקות פרטניות ואמצעים חלופיים לנטרל לחלוטין את החשש שאדם שמקבל מעמד בישראל ינצלו לרעה. אולם, יש לזכור שבתחומי חיים אחרים, איננו נוקטים במגבלות אשר נועדו להביא למצב של "אפס סיכונים". מדיניות מגבילה כזו היתה מובילה להשבתה מוחלטת של



המכון הישראלי לדמוקרטיה

החברה המודרנית – לא היינו נוסעים בכבישים ולא היינו מאפשרים שגרת חיים כלשהי בעת מגפה. השאלה הרלוונטית היא, אפוא, אם באיזון העדין בין הרצון למגר סיכונים ובין הצורך לאפשר לחיים להתנהל כסדרם, ניתן להצדיק איסור גורף ופוגעני מהסוג הכלול בחוק – המטיל נטל כה כבד על המיעוט הערבי ועליו בלבד.

אולם, גם אם ישנה כוונה להעביר את החוק במתכונתו הנוכחית, אנו סבורים שמן הראוי לתקנו כדי לאפשר לאנשים, השוהים כבר ממילא בישראל מכוח החריגים הקבועים בחוק, לנהל חיי משפחה תקינים.

במצב הקיים, משפחות רבות שבהן אחד מבני הזוג הוא אזרח מדינה עוינת או תושב האזור, מצויות במצב משפטי לא ברור. אותו בן זוג שאינו אזרח ישראלי נמצא בישראל מכוח היתר שהיה זמני, אשר יכול להישלל בן לילה, ושחוסם את דרכו למגוון רחב של שירותים ציבוריים בסיסיים. הטיעון הביטחוני אינו יכול להצדיק הותרת אלפי משפחות תלויות בין שמיים לארץ, ללא גישה לזכויות סוציאליות רבות.

מנתוני גורמי הביטחון שהוצגו בדיון מיוני 2021, עולה כי בין השנים 2001-2021 48 פלסטינים שקיבלו מעמד בישראל בעקבות איחוד משפחות היו מעורבים בטרור – מספר שירד ל-3 מאז שנת 2018. עיקר השיח הציבורי מתמקד, עם זאת, בטענה שיש מעורבות מוגברת בטרור מצד אזרחים ותושבים ישראלים המוגדרים כ"דור ב" למשפחות, שאחד מבני הזוג בהן נמצא בישראל מכוח איחוד משפחות (הנתונים שהוצגו בשנת 2021 מדברים על 117 כאלה בין השנים 2001-2021). עצם ההתייחסות לאותה קבוצה של אזרחים ותושבים ישראלים כקטגוריה נפרדת – אך בשל העובדה שאחד מהוריהם הגיע מהשטחים – מעוררת בעייתיות רבה. אך גם ברמה המעשית, ספק רב אם ניתן להצביע על קשר סיבתי בין אי-הסדרה או שדרוג של מעמד ההורים, לבין מעורבות דור הילדים בעבירות טרור. אדרבה, ככל שאכן ישנה תופעה כזאת, יתכן כי דווקא הקשיים המעשיים הכרוכים באי-ההסדרה מייצרים תחושות של קיפוח ואי-שייכות המקשות על אינטגרציה מוצלחת של משפחות אלו לתוך החברה הישראלית.

בהתאם לכך, אני ממליצים על התיקונים הבאים:

1. ראשית, יש לקבוע בחוק מסלול, המאפשר לכל מי שכבר שוהה בארץ מכוח החריגים הקבועים בחוק, לקבל מעמד מסודר בישראל לאחר פרק זמן מוגדר, במהלכו ייבדק עניינו באופן פרטני. למצער, יש לרכך את הסייג הקבוע בסעיף 5(ה)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

לחוק, לפיו העובדה כי בן המשפחה השוהה בישראל הוא בן זוגו של המבקש, או כי יש לבני הזוג ילדים משותפים, לא תהווה כשלעצמה טעם הומניטרי מיוחד להענקת רישיון לישיבה ארעית בישראל ולהחריג ממנו אזרחי מדינות עוינות או תושבי אזור הנמצאים כבר בפועל בישראל פרק זמן ממושך על בסיס היתר שהיה בלבד. לדעתנו, המצב בו אדם שוהה שנים על גבי שנים בישראל במצב משפטי לא מוסדר מייצר כשלעצמו קושי הומניטרי משמעותי, והוא מצדיק לכל הפחות מתן רישיון לישיבה ארעית (בכפוף לבדיקה ביטחונית פרטנית).

2. שנית, אין מקום לקביעה בסעיף 5(ו) להצעה – קביעה המנוסחת בצורה מרחיקה לכת עוד יותר בהצעת החוק הפרטית שעברה בקריאה טרומית – לפיה שר הפנים רשאי, באישור הממשלה (לפי ההצעה הפרטית - חייב, באישור ועדת הפנים של הכנסת ושל הכנסת), לקבוע מכסה שנתית מרבית של הרישיונות או ההיתרים שיינתנו או יאושרו לפי הסמכות ההומניטרית המיוחדת (לפי ההצעה הפרטית גם לפי סעיפים אחרים של החוק). קביעה זו מדלדלת את החריגים ההומניטריים הצרים ממילא הקבועים בחוק, חורגת מתכליתו הביטחונית של החוק – ומאפשרת פגיעה שרירותית נוספת בזכותם של אזרחים ישראלים לקיים חיי משפחה במדינתם.

בכבוד רב,

פרופ' יובל שני
עמית בכיר

עו"ד לילה מרגלית
חוקרת בכירה