



**טיוטת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2021 – ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה**

להלן הגשת ערר לממשלה על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מס' חק/456 מיום 9.1.2022 שעניינה הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2021 :

"אבקש להגיש ערר על מנת שיתקיים דיון נוסף בממשלה על טיוטת החוק שבנדון. התמיכה הקואליציונית בהצעת החוק הותנתה בהסכמות הקואליציונית וביישום המתווה שגובש בהסכמת הסיעות החברות בקואליציה, על דעת ראש הממשלה ושרת הפנים. מאחר שאותן הסכמות קואליציוניות לא יושמו, באופן חד-צדדי, ועשויות להיות לכך השלכות רחבות על תפקודה של הממשלה, בפרט לאור הכוונה להעביר את החוק באמצעות תמיכת האופוזיציה תוך עקיפה בוטה של סיעות בקואליציה, אני מגישה ערר זה ומבקשת לקיים דיון נוסף בהצעת החוק, במליאת הממשלה."

מצורפת בזה החלטת ועדת השרים מס' חק/456 האמורה וטיוטת החוק.

מוגש על ידי השרה להגנת הסביבה

י"ז בשבט התשפ"ב  
19 בינואר 2022



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/456 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 09.01.2022.

חק/456. טיוטת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2021

יו"ר ועדת השרים פותח את הדיון.

שרת הפנים מציגה את עיקרי טיוטת החוק.

בדיון משתתפים: השרים גדעון סער, איילת שקד, תמר זנדברג, יועז הנדל, זאב אלקין, נחמן שי.

(9 קולות בעד ; 1 קול נגד ; 1 קול נמנע)

מ ח ל י ט י ם, לאחר את טיוטת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2021 המצורפת (דפים...).

השרה להגנת הסביבה הגישה ערר על ההחלטה הנ"ל ביום 19.1.2022.

### טיוטת חוק

#### 1. שם החוק המוצע

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב- 2021

#### 2. מטרת החוק המוצע והצורך בו

בהתאם לעמדתו העדכנית 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, ממשיכים להוות אוכלוסיית סיכון מוגבר ומוכח לעומת מבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים בעולם. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותם מאתר נוח ונגיש לגיוס עבור ארגוני הטרור, והן נוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהם כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו נובע מהזיקה הערכית והזהותית של אוכלוסייה זו עם הזירה הפלסטינית, רגישותה המוגברת לשינויים ואירועים המתרחשים בזירה זו, ורגישותה ליצירת מגע על רקע קשרים משפחתיים, לצד היתרון הגלום בהחזקת תיעוד ישראלי והאפשרות לחופש תנועה בתוך מדינת ישראל.

לפיכך ובהתאם לעמדת שירות הביטחון הכללי מטרתו של החוק המוצע להגביל את האפשרות להעניק לתושבי האזור אזרחות לפי חוק האזרחות, לרבות, בדרך של איחוד משפחות ואת האפשרות לתת לתושבים כאמור רישיונות לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל או היתרי שהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור. כמו כן, מוצע לקבוע כאמור גם לגבי נתינים של איראן, עיראק, סוריה ולבנון נוכח הסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו. מוצע להטיל הגבלות ובצדן חריגים המבוססים על אוכלוסיות עם סיכון בטחוני מופחת ומקרים הומניטאריים מיוחדים בהתאם להערכת גורמי הביטחון.

עובר לחוק מוצע זה עמד בתוקפו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג- 2003 (להלן: "חוק האזרחות והכניסה") אשר נכנס לתוקף ביום 6 באוגוסט 2003 והוארך לאור חוות דעת בטחוניות מעת לעת עד למועד זה. ביום 6 ביולי 2021 פקע תוקפו של חוק זה. לאור חוות הדעת העדכנית של שירות הביטחון הכללי אשר ניתנה לאחרונה, מוצע לחוקק חוק זה כהוראת שעה לשנה אשר תבחן מידי שנה בהתאם למצב הביטחוני הקיים באותה עת.

#### 3. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

כמפורט בדברי ההסבר לחוק, תכליתו של החוק הנה ביטחונית. הרקע לחוק המוצע הינו בחינת המציאות הביטחונית מאז פרוץ העימות המזוין בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 2000 ועד היום אשר הראתה מעורבות גוברת והולכת של פלסטינים תושבי האזור אשר ניצלו את מעמדם בישראל, שנתקבל בעקבות הליכי איחוד משפחות עם ישראלים, לשם מעורבות בפעילות טרור ובכלל זה סיוע לביצוע פיגועי התאבדות. כמו כן, מוצע לקבוע כאמור גם לגבי נתינים של איראן, עיראק, סוריה ולבנון נוכח הסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסייה זו. מוצע להטיל הגבלות ובצדן חריגים המבוססים על אוכלוסיות עם סיכון בטחוני מופחת ומקרים הומניטאריים מיוחדים בהתאם להערכת גורמי הביטחון.

#### 4. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה ועל תקנים במשרדי ממשלה

##### תקציב, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כיוון שעובר להצעת חוק זו עמד בתוקפו מזה 18 שנים חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג- 2003, אין צורך בהיערכות נוספת מעבר להיערכות שנעשתה בגינו עד כה ולפיכך

אין השפעה על תקציב המדינה ועל התקנים במשרדי הממשלה.

5. הערות ממשרדי הממשלה

הערות משטרת ישראל נבחנו במסגרת ניסוח הצעת החוק.

6. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

מר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי – מנהלי) סמך ידו על הצעת החוק מהבחינה המשפטית.

7. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

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

- |  |                            |  |
|--|----------------------------|--|
| 1.   | בחוק זה-                   | הגדרות   |
| <p>"אזור"- כל אחד מאלה: יהודה והשומרון וחבל עזה;<br/>"חוק האזרחות"- חוק האזרחות, התשי"ב-1952;<br/>"חוק הכניסה לישראל"- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952;<br/>"מפקד האזור"- לענין יהודה והשומרון- מפקד כוחות צבא הגנה לישראל ביהודה והשומרון, ולענין חבל עזה- מי שישמך שר הפנים, בהסכמת שר הביטחון;<br/>"תושב אזור"- מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור.</p> |                            |  |
| 2.   | הגבלת אזרחות וישיבה בישראל | בתקופת תוקפו של חוק זה על אף האמור בכל דין לרבות סעיף 7 לחוק האזרחות, שר הפנים לא יעניק לתושב אזור 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 אזור היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור.  |
| 3.   | היתר לגבי בני זוג          | על אף הוראת סעיף 2, רשאי שר הפנים לפי שיקול דעתו לאשר בקשת תושב האזור למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור –<br>(1) לגבי תושב אזור שגילו מעל 35 שנים- לשם מניעת הפרדתו מבת זוגו השוהה כדין בישראל;<br>(2) לגבי תושבת אזור שגילה מעל 25 שנים- לשם מניעת הפרדתה מבן זוגה השוהה כדין בישראל.   |
| 4.   | היתר לגבי ילדים            | על אף הוראת סעיף 2, רשאי שר הפנים, לפני שיקול דעתו-<br>(1) לתת לקטין תושב אזור שגילו עד 14 שנים רישיון לישיבה בישראל לשם מניעת הפרדתו מהורהו המשמורן השוהה כדין בישראל;<br>(2) לאשר בקשה למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור לקטין תושב האזור שגילו מעל 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורהו המשמורן השוהה כדין בישראל, ובלבד שלא יוארך היתר כאמור אם הקטין אינו מתגורר דרך קבע בישראל. |

<sup>4</sup> ס"ח התשי"ב. עמ' 146

<sup>5</sup> ס"ח התשי"ב. עמ' 354



- היתר ורשיון  
במקרים  
הומניטאריים  
מיוחדים
5. (1) על אף הוראת סעיף 2, רשאי שר הפנים, מטעמים הומניטאריים מיוחדים, בהמלצת ועדה מקצועית שמינה לענין זה (בסעיף זה – הוועדה) –
- (1) לתת רישיון לשיבת ארעי בישראל לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, שבן משפחתו שוהה כדין בישראל;
- (2) לאשר בקשה למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור, לתושב אזור שבן משפחתו שוהה כדין בישראל.
- (2) שר הפנים רשאי להחליט על הקמת כמה ועדות לעניין סעיף זה, שהרכבן יהיה כאמור בסעיף קטן (ג).
- (3) הרכב הוועדה יהיה-
- (1) מי שכשיר להתמנות לשופט בית המשפט המחוזי, שימנה שר הפנים והוא יהיה היושב ראש;
- (2) נציג שימנה שר הביטחון;
- (3) נציג שימנה ראש שירות הביטחון הכללי מבין עובדי השירות;
- (4) נציג שימנה שר הפנים מבין עובדי משרדו;
- (5) נציג ציבור שימנה שר המשפטים ושר הפנים.
- (4) שר הפנים ייתן החלטה, בכתב, אם לתת רישיון או לאשר בקשה, לפי העניין, כאמור בסעיף קטן (א), בתוך שישה חודשים מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים; החלטת השר תהיה מנומקת.
- (5) לענין סעיף זה-
- (1) העובדה כי בן משפחתו של מבקש ההיתר או הרישיון, השוהה כדין בישראל, הוא בן זוגו, או כי לבני הזוג ילדים משותפים, לא תהווה כשלעצמה טעם הומניטרי מיוחד;
- (2) היה מבקש הרישיון תושב סוריה, ובן זוגו הוא בן העדה הדרוזית השוהה כדין בישראל ומתגורר בשטח רמת הגולן שהוחל עליו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל, לפי חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981, רשאי שר הפנים לראות בכך טעם הומניטרי מיוחד.
- (6) שר הפנים יכול לקבוע בצו, באישור הממשלה, מכסה שנתית מרבית של רישיונות או היתרים שיינתנו או שיאושרו לפי סעיף זה.
- (7) בסעיף זה, "בן משפחה" – בן זוג, הורה או ילד.
6. על אף הוראות סעיף 2, רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה בישראל למטרה כמפורט להלן:
- (1) טיפול רפואי;
- (2) עבודה בישראל;
- (3) למטרה זמנית, ובלבד שהיתר לשהייה למטרה כאמור יינתן לתקופה מצטברת שלא תעלה על שישה חודשים.
7. על אף הוראות סעיף 2, רשאי שר הפנים להעניק אזרחות או לתת רישיון לשיבה בישראל, לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, ורשאי מפקד האזור לתת

לתושב אזור היתר לשהייה בישראל, אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה וכי הוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הביטחון, הכלכלה או ענין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות, מתן הרישיון לישיבה בישראל או מתן ההיתר לשהייה בישראל, לפי העניין, הם מעניינה המיוחד של המדינה; בפסקה זו, "בן משפחה" – בן זוג, הורה, ילד.

לא יינתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור, לפי סעיפים 3, 8. מניעה ביטחונית

4(2), 5, 6(2) ו-3(1), ולא יינתן רישיון לישיבה בישראל לכל מבקש אחר שאינו תושב אזור, אם קבע שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, 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; לעניין 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.

9. הממשלה רשאית, בצו, לשנות את התוספת. שינוי התוספת

10. על אף הוראות חוק זה – הוראות מעבר

(1) רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי הענין, להאריך את תוקפו של רישיון לישיבה בישראל או של היתר לשהייה בישראל, שהיו בידי תושב אזור ערב תחילתו של חוק זה, בהתחשב, בין השאר, בקיומה של מניעה ביטחונית כאמור בסעיף 8; (2) רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה זמנית בישראל לתושב אזור שהגיש בקשה להתאזרחות לפי חוק האזרחות או בקשה לרישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, לפני יום א' בסיון התשס"ב (12 במאי 2002) ואשר ביום תחילתו של חוק זה טרם ניתנה החלטה בעניינו, ובלבד שלא תוענק לתושב כאמור, לפי הוראות פסקה זו, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא יינתן לו רישיון לישיבת ארעי או לישיבת קבע, לפי חוק הכניסה לישראל.

11. תחילתו של חוק זה ביום כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021) והוא יעמוד בתוקפו עד יום ח' בתשרי התשפ"ג (3 באוקטובר 2022) ואולם רשאית הממשלה, באישור הכנסת, להאריך בצו את תוקפו, לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת. תוקף

#### תוספת

(סעיפים 2, 5, 7, 9)

איראן, לבנון, סוריה, עיראק

#### דברי הסבר

כללי ביום ח' באב התשס"ג (6 באוגוסט 2003) נכנס חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 לתוקפו (להלן – חוק האזרחות והכניסה). חוק האזרחות והכניסה נחקק בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1813 מיום א' בסיון התשס"ב (12 במאי 2002) בדבר הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי הרשות הפלסטינית וזרים ממוצא פלסטיני.

הרקע להחלטת הממשלה ולאחר מכן לחקיקת חוק האזרחות והכניסה הנדון היה בחינת המציאות הביטחונית מאז פרוץ העימות המזוין בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 2000, אשר הראתה מעורבות גוברת והולכת של פלסטינים תושבי האזור אשר ניצלו את מעמדם בישראל, שנתקבל בעקבות הליכי איחוד



משפחות עם ישראלים, לשם מעורבות בפעילות טרור ובכלל זה סיוע לביצוע פיגועי התאבדות. תעודות הזהות הישראליות אשר ניתנו לתושבי האזור אפשרו להם תנועה חופשית בין שטחי הרשות לישראל, והפכו אותם לאוכלוסייה מועדפת על ארגוני הטרור לביצוע פעילות עוינת בכלל, ובשטח ישראל בפרט.

תוקפו של חוק האזרחות והכניסה נקבע לשנה אחת, ועם סיומו הוארך תוקפו עוד מספר פעמים. ביום כ"ה בתמוז התשס"ה (1 באוגוסט 2005) תוקן חוק האזרחות והכניסה לראשונה ובמסגרתו הורחבו החריגים המאפשרים מתן היתרי שהייה בישראל לאוכלוסיות בעלות סיכון ביטחוני מופחת, כהגדרתן בסעיפים 3 ו-3א לחוק האזרחות והכניסה.

ביום ט' בניסן התשס"ז (28 במרס 2007) לאחר מתן פסק הדין בבג"צ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ. שר הפנים והעתירות הקשורות, תוקן חוק האזרחות והכניסה פעם נוספת ובמסגרתו הוקמה ועדה מקצועית מייעצת לשר הפנים לטיפול במקרים הומניטריים מיוחדים, והוספה תוספת לחוק האזרחות והכניסה ובה רשימת המדינות שעל אזרחיהן או תושביהן יחולו מגבלות חוק זה לעניין מתן אזרחות או רישיון ישיבה בישראל.

בנוסף, נחקק סעיף 3ד לחוק האזרחות והכניסה כי שר הפנים רשאי, בהמלצת גורמי הביטחון, לקבוע כי במדינה, או באזור מסויים, מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה, וזאת במסגרת הפעלת שיקול הדעת בהיבט הביטחוני בנוגע לבקשות המוגשות על פי חוק זה.

ביום ח בתמוז התשס"ח (11 ביולי 2008) הוארך תוקפו של החוק בצו עד יום י' באב התשס"ט (31 ביולי 2009). במקביל, ובין השאר לאחר כינון ממשלת החמאס ברצועת עזה, קבעה הממשלה ביום י"ב בסיון התשס"ח (15 ביוני 2008) בהתאם לסעיף 3ד לחוק האזרחות והכניסה, ועל בסיס חוות דעת גורמי הביטחון המוסמכים, כי רצועת עזה היא אזור שבו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה, והנחתה את שר הפנים שלא לאשר מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 3 ו-3א(2) לחוק האזרחות והכניסה למי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה, וכן למי שמתגורר ברצועת עזה אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה. בהתאם לכך הורה שר הפנים כאמור. לאחר מועד זה הוארך תוקפו של חוק האזרחות והכניסה עוד פעמים מספר.

ביום ט"ז בטבת התשע"ב (11 בינואר 2012) ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בהרכב מורחב של אחד עשר שופטים (בג"צ 466/07 ח"כ זהבה גלאון ואח' נ. י"מ ואח') אשר דחה כמה עתירות לביטול חוק האזרחות והכניסה, בקבעו כי חוק זה הוא חוקתי, וזאת בהמשך לפסק דין קודם בהרכב מורחב מיום ט"ז באייר התשס"ו (14 במאי 2006) (בג"צ 7052/03) אשר דחה עתירות קודמות בעניין זה כנגד חוק האזרחות והכניסה בנוסחו הקודם.

בהמשך לכך, הוארך תוקף חוק האזרחות והכניסה עוד כמה פעמים, ושר הפנים הורה, בהתאם לסעיף 3ד לחוק האזרחות והכניסה, על יסוד חוות דעת שירות בטחון כללי ועל דעת הממשלה, על אי-מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 3 ו-3א(2) לחוק זה למי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה, וכן למי שמתגורר ברצועת עזה אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה.

עוד יצוין כי בתחילת שנת 2014 נחתמו על ידי שרת הבריאות ושר האוצר תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל) (הוראת שעה), התשס"ג – 2003), התשע"ד – 2014. התקנות האמורות קובעות כי תושב אזור, שהינו בן זוג של תושב ישראל או ילדו הקטין, המחזיק בהיתר לשהייה בישראל ושללאור הוראות חוק האזרחות והכניסה לא ניתן לו רישיון לישיבה בישראל, יהיה זכאי לאחר התקופה הקבועה בתקנות, לביטוח בריאות ממלכתי כמוסדר בתקנות בכפוף לתשלום דמי ביטוח מיוחדים. מאוחר יותר ניתנה המלצה לתקן את התקנות כך שיחולו גם על מקבלי היתרים מטעמים הומניטאריים מיוחדים, לפי סעיף 1א לחוק האזרחות והכניסה. התקנות נכנסו לתוקפן ביום כ"ו בתמוז התשע"ו (1 באוגוסט 2016), כתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים,

זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003), התשע"ו – 2016. עתירות שהוגשו לבית המשפט העליון בטרם נכנסו התקנות לתוקפן נמחקו על ידי בית המשפט ביום כ"ב בחשוון התשע"ו (4 בנובמבר 2015) וזאת כדי "ליתן לתקנות סיכוי". לאחר כניסת התקנות לתוקף הוגשו מספר עתירות חדשות בנוגע ליישום התקנות. במסגרת ניהול העתירות הוחלט בחודש דצמבר 2017 על הקמת צוות בין-משרדי אשר יבחן את התקנות בעקבות הניסיון שהצטבר מיישומן. ואכן התקנות תוקנו בעקבות המלצות הצוות הבין-משרדי בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג – 2003) (תיקון), התשפ"ב – 2021 אשר נכנסו לתוקפן ביום י"ג בתשרי התשפ"ב (19 בספטמבר 2021).

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 מבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים בעולם. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותם מאתר נוח ונגיש לגיוס עבור ארגוני הטרור, והן נוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהם כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסיה זו נובע מהזיקה הערכית והזהותית של אוכלוסיה זו עם הזירה 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.

בנוגע לרצועת עזה, ביום ז' בתשרי התשס"ח (19 בספטמבר 2007) קבע הקבינט המדיני – בטחוני כי: "ארגון החמאס, הוא ארגון טרור שהשתלט על רצועת עזה והפך אותה לשטח עויין. ארגון זה נוקט בפעילות עוינת נגד מדינת ישראל ואזרחיה ומהווה את הכתובת האחראית לפעילות זו. לאור זאת הוחלט לאמץ את החמלצות שהציגה מערכת הביטחון ובכלל זה המשך הפעילות הצבאית והסיכולית כנגד ארגוני הטרור. בנוסף, יוטלו הגבלות נוספות על שלטון החמאס... ותוטל מגבלה על תנועת אנשים מן הרצועה ואליה..." עמדת גורמי הביטחון, כפי שניתנה עובר לקבלת החלטת הממשלה (מס' 3598) מיום י"ב בסיון התשס"ח (15 ביוני 2008), היא שמאז יציאת צה"ל מרצועת עזה ולנוכח שליטת החמאס המלאה והאפקטיבית ברצועה כולה לרבות על ארגוני הטרור הנוספים הפועלים בה - האיום מפני כניסת תושבי רצועת עזה לישראל התגבר משמעותית. לנוכח האמור, הנחתה הממשלה את שר הפנים ומי שהסמך לכך להימנע מאישור בקשות לכניסה וישיבה בישראל של תושבי רצועת עזה המוגשות לפי סעיפים 3 ו-3א (2) לחוק האזרחות והכניסה, ובהתאם לכך הורה שר הפנים כאמור. באותו אופן הוארכה החלטה זו במשך השנים בהתאם לעמדתם העדכנית של גורמי הבטחון.

לפיכך, לאור כל האמור לעיל, ולצד שיקולי הביטחון הלאומי, התקיימו טעמים ביטחוניים שהצדיקו, כשלעצמם, את הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה וכן את הנחיית שר הפנים בהתאם לאמור בסעיף 3ד לחוק זה.

בהתאם לכך, החליטה הממשלה הקודמת ביום כ"ח בסיון התשפ"א (8 ביוני 2021) על הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה בשנה וכן החליטה להמשיך ולהנחות את שר הפנים בכל הנוגע לרצועת עזה. לאחר מכן, נוכח דיונים שקיימה, החליטה הממשלה הנוכחית ביום כ"ה בתמוז התשפ"א (5 ביולי 2021), על הארכת תוקף החוק בשישה חודשים וכן על המשך המגבלות בנוגע לרצועת עזה. ביום כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021) התכנסה מליאת הכנסת לדון בהארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה. בתום דיון ארוך הצביעו 59 חברי כנסת בעד הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה, ואולם מספר זהה של חברי כנסת הצביעו נגד הארכת תוקפו. בהינתן תוצאות הצבעה זו, פג תוקפו של חוק האזרחות והכניסה במועד זה.

לאור 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 תבחן מידי



שנה בהתאם למצב הביטחוני כפי שיהיה באותה העת.

סעיף 2 הליך הענקת האזרחות לפי חוק האזרחות, התשי"ב – 1952 (להלן - חוק האזרחות) או מתן רשיון לישיבת קבע בישראל לפי חוק הכניסה לישראל התשי"ב – 1952 (להלן - חוק הכניסה), לתושב זר, במסגרת איחוד משפחות, הוא הליך מדורג המעוגן בנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה וזאת כדי לאפשר הליכי בקרה ופיקוח על הקניית מעמד בישראל לתושב זר.

המצב, כפי ששרר עובר לחקיקת החוק בשנת 2003 היה - בתחילת ההליך ניתן לתושב האזור היתר לשהייה בישראל על ידי מפקד האזור ובהמשך ניתן על ידי שר הפנים רישיון לישיבת ארעי לפי חוק הכניסה לתקופות קצובות של שנה כל אחת, כאשר בכל אחד משלבי ההליך נעשתה בחינה מחדש של המשך קיומו של התא המשפחתי המאוחד והעדר מניעה פלילית או בטחונית למתן מעמד בישראל לתושב האזור.

לאחר שנחקק החוק בשנת 2003 הוגבלה האפשרות להעניק לתושבי האזור אזרחות לפי חוק האזרחות, לרבות בדרך של איחוד משפחות ואת האפשרות לתת לתושבים כאמור רישיונות לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל או היתרי שהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור. ביום 6 ביולי 2021 כאמור פג תוקפו של חוק האזרחות והכניסה. לפיכך ובהתאם לעמדתו העדכנית של שירות הבטחון הכללי מוצע להגביל את האפשרות להעניק לתושבי האזור אזרחות לפי חוק האזרחות, לרבות בדרך של איחוד משפחות ואת האפשרות לתת לתושבים כאמור רישיונות לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל או היתרי שהייה בישראל לפי תחיקת הבטחון באזור.

סעיף 3 מוצע לסייג את ההגבלה שבסעיף 2 המוצע ולאפשר לשר הפנים לשקול בקשות למתן רישיונות או היתרים לישיבה או לשהייה בישראל לתקופה קצובה, לאוכלוסיות אשר על פי הערכתם העדכנית של גורמי הביטחון הן בעלות פוטנציאל לסיכון בטחוני מופחת. מוצע לקבוע כי בקשות אלו יהיו בקשות של תושבי אזור מעל גיל 35 ושל תושבות אזור מעל גיל 25, המבקשים להתאחד עם בני זוגם בישראל השוהים כדין בישראל.

סעיף 4 בהתאם להערכת גורמי הביטחון מוצע לסייג את ההגבלה שבסעיף 2 המוצע ולאפשר לשר הפנים לשקול בקשות למתן רשיון לישיבה בישראל לקטין תושב אזור שגילו עד 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורהו השוהה כדין בישראל. כמו כן מוצע להסמיך את מפקד האזור לתת היתר לשהייה בישראל, לקטין תושב אזור שגילו מעל 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורהו המשמורן השוהה כדין בישראל.

סעיף 5 מוצע לקבוע סייג נוסף להגבלה האמורה בסעיף 2 המוצע שייתן מענה במקרים הומניטאריים מיוחדים בנוגע לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינת סיכון המנויה בתוספת, אשר בן משפחתו (בן זוג, הורה, ילד) שוהה בישראל כדין. וזאת בכפוף להמלצתה של ועדה מקצועית שימנה שר הפנים לעניין זה (סעיף 5(א) המוצע). הסייג יאפשר לשר הפנים, בהמלצת הוועדה המקצועית, לאשר מתן היתר לשהייה בישראל לתושבי אזור שהם בני משפחה של מי ששוהה כדין בישראל, אשר אינם עומדים בתנאים לתחולת הסייגים שבסעיפים 3 ו-4 המוצעים ואשר מתקיימות לגביהם נסיבות הומניטריות מיוחדות. בנוסף יאפשר הסייג לשר הפנים לתת רישיון לישיבת ארעי בישראל, במקרים הומניטאריים חריגים לתושב אזור או לתושב או לאזרח של מדינה המנויה בתוספת, אם יש בידיו היתר שהייה בלבד ואף בהעדר כל היתר קודם.

עוד מוצע להבהיר כי קשר זוגי וקיומם של ילדים משותפים לא יהוו כשלעצמם משום טעם הומניטארי מיוחד. עם זאת, ישנה התייחסות מיוחדת לאוכלוסיה הדרוזית ברמת הגולן כמוצע בסעיף (סעיף 5(ה) המוצע).

מוצע כי הוועדה תהיה מורכבת מיושב ראש וארבעה נציגים לצורך קבלת מתן המלצה מקצועית בבקשות שיבחנו על ידה. מוצע לקבוע כי ליושב ראש הוועדה יתמנה מי שהוא כשיר להתמנות לשופט בית משפט מחוזי וימונה על ידי שר הפנים. כן יהיו בוועדה חברים נציג שימנה שר הבטחון, נציג שימנה ראש שירות הביטחון הכללי מבין עובדי השירות, נציג שימנה שר הפנים מבין עובדי משרדו ונציג ציבור שימנו שר המשפטים ושר הפנים. מוצע לקבוע כי שר הפנים יהיה רשאי להחליט על הקמת כמה ועדות לעניין סעיף 5 שהרכבן יהיה כמפורט לעיל וכי החלטה בדבר מתן הרישיון או אישור הבקשה תהיה החלטה מנומקת ותינתן בידי שר

הפנים בכתב בתוך שישה חודשים מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים (סעיף 5(ב) (ג) ו-ד) המוצע).

כמו כן מוצע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע בצו, באישור הממשלה, מכסה שנתית מרבית באשר למספר הרישיונות או ההיתרים שיינתנו בהתאם לסייג המוצע (סעיף 5(ו) המוצע).

סעיף 6 כסייג נוסף למפורט בסעיף 2 המוצע מוצע לאפשר למפקד האזור לתת היתרי שהייה בישראל לתקופה קצובה למטרת טיפול רפואי, עבודה או למטרה זמנית ובלבד שהיתר השהייה יינתן לתקופה מצטברת שלא תעלה על שישה חודשים.

סעיף 7 מוצע לאפשר לשר הפנים להעניק אזרחות או לתת רישיון לישיבה בישראל לתושב האזור, או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, ולמפקד האזור לתת לתושב אזור היתר לשהייה בישראל - אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהים עם מדינת ישראל ויעדיה ופעלו פעולה של ממש לקידום הבטחון, הכלכלה או עניין חשוב אחר של המדינה או כאשר הדבר הוא מעניינה המיוחד של המדינה. שיקולים דומים קיימים בהקשרים דומים, בסעיפים 6(ה) ו-9(א) לחוק האזרחות.

סעיף 8 נוכח הסייגים המוצעים בחוק זה ולשם מניעת סיכון בטחוני כתוצאה מכך, מוצע לקבוע את העקרון אשר הוכר בפסיקת בתי המשפט ולפיו סיכון בטחוני הנובע מקורבי משפחה בדרגה ראשונה של מבקש איחוד המשפחות בישראל או של מבקש היתר שהייה אחר, יכול שימנע מתן היתר לאותו תושב. זאת נוכח הערכתם המקצועית של גורמי הבטחון ולפיה הקשר של תושב האזור עם קרוב משפחה כאמור שממנו נובע סיכון בטחוני, עלול להיות מנוצל לרעה, כפי שהוכח לא פעם בעבר.

מוצע כי עקרון זה יחול גם ביחס לכל מבקש אחר של רשיון ישיבה בישראל, שאינו תושב אזור, וכן מוצע לאפשר לשר הפנים לקבוע כי מבקש היתר השהייה או הרשיון לישיבה בישראל עלול להוות סיכון בטחוני, בין השאר, על יסוד חוות דעת של גורמי בטחון המוסמכים ולפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את בטחון מדינת ישראל או אזרחיה. קביעה זו תהיה לתקופה שיקבע השר בהתאם למצב הבטחוני ולשיקולי הבטחון העומדים בבסיס חוק זה. עוד מוצע לקבוע שהגדרת בן משפחה תכלול - בן זוג, הורה, ילד, אח ואחות וכן בן זוג של כל אחד מהם.

סעיף 9 מוצע כי התוספת לחוק זה, לענין סעיפים 2, 5, 7 ו-9 תכיל פרוט של מדינות אויב - איראן לבנון סוריה ועיראק והממשלה רשאית לשנות את התוספת, בצו.

סעיף 10 מוצע לקבוע הוראת מעבר המאפשרת הארכת היתרים ורישיונות לישיבה בישראל שהיו בידי תושבי האזור ערב כניסתו לתוקף של החוק המוצע. יצוין כי הוראה זו מאפשרת הארכת תוקף של אותו רשיון או היתר שהייה שהיה בידי תושב האזור לפני תחילת החוק המוצע אך אינה מאפשרת לתת לתושב כאמור רשיון או היתר מסוג אחר מזה שהיה בידיו.

עוד מוצע לאפשר המשך הטיפול בבקשות שהוגשו לפני מועד החלטת הממשלה מספר 1813 משנת 2002, אך לסייג ולקבוע כי ניתן לתת כמענה לבקשות אלה רק היתרים לשהייה זמנית בישראל.

סעיף 11 מוצע כי תוקפו של החוק יהיה החל מיום 6 ביולי 2021 מועד פקיעת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה. בנוסף, הוראות החוק המוצע נקבעו כהוראת שעה לשנה אחת. יחד עם זאת מוצע לאפשר לממשלה, לאחר שתבחן במהלך תקופת תוקפו של החוק המוצע את ההוראות המוצעות ותוצאות הפעלתן, להאריך את תוקפן, מעת לעת, בכל פעם בשנה נוספת, בהתאם למצב הבטחוני במדינה כפי שיהיה באותה העת.

מוגש על ידי שרת הפנים

ה' בשבט התשפ"ב  
7 בינואר 2022