

הארכת תוקף - חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשפ"ב - 2022
הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. בהתאם לסעיף 18 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב - 2022 (להלן - **החוק**), ועל בסיס חוות דעת עדכנית של גורמי הביטחון המוסמכים, להאריך את תוקפו של החוק בשנה עד ליום יד' באדר התשפ"ה (14 במרץ 2025).

ב. להביא לאישור הכנסת את הארכתו בצו של החוק כאמור.

ג. בהתאם לסעיף 11 לחוק, ועל בסיס חוות דעת עדכנית של גורמי הביטחון המוסמכים, לקבוע כי רצועת עזה עודנה אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה, ולפיכך מנחה הממשלה את שר הפנים להמשיך שלא לאשר מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 4, 5 ו-6 (2) לחוק, למי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה, וכן למי שמתגורר ברצועת עזה אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין כתושב רצועת עזה.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 6 באוגוסט 2003 נכנס חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003 (להלן – החוק הקודם) לתוקפו. החוק הקודם נחקק בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1813 מיום 12 מאי 2002 בדבר הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ וזרים ממוצא פלסטיני.

הרקע להחלטת הממשלה ולאחר מכן לחקיקת החוק הקודם 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 החוק נקבע לשנה אחת, ועם סיומה הוארך תוקפו עוד מספר פעמים.

ביום 1 באוגוסט 2005 תוקן החוק הקודם לראשונה ובמסגרתו הורחבו החריגים המאפשרים מתן היתרי שהייה בישראל לאוכלוסיות בעלות סיכון ביטחוני מופחת, כהגדרתן בסעיפים 3 ו-3א לחוק המתוקן.

ביום 28 במרץ 2007 לאחר מתן פסק הדין בבג"צ 7052/03 והעתירות הקשורות, תוקן החוק הקודם פעם נוספת ובמסגרתו הוקמה ועדה מקצועית מייעצת לשר הפנים לטיפול במקרים הומניטריים מיוחדים, והוספה תוספת לחוק ובה רשימת המדינות שעליהן יחולו מגבלות החוק.

בנוסף, נקבע בסעיף 3ד לחוק הקודם 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 הבטחוני בנוגע לבקשות המוגשות על פי החוק.

ביום 11 ביולי 2008 הוארך תוקפו של החוק הקודם בצו עד ליום 31 ביולי 2009. במקביל, ובין היתר לאחר כינון ממשלת החמאס ברצועת עזה, קבעה הממשלה ביום 15 ביוני 2008 בהתאם לסעיף 3ד לחוק, ועל בסיס חוות דעת גורמי הביטחון המוסמכים, כי רצועת עזה הינה אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה, והנחתה את שר הפנים שלא לאשר מתן רישיונות לשיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 3 ו-3א(2) לחוק 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 החוק הקודם עוד מספר פעמים.

ביום 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 מספר עתירות לביטול החוק, בקבעו כי החוק הינו חוקתי, וזאת בהמשך לפסק דין קודם בהרכב מורחב מיום 14 במאי 2006 (בג"צ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ. שר הפנים) אשר דחה עתירות קודמות בעניין זה כנגד החוק בנוסחו הקודם.

בהמשך לכך, תוקף החוק הקודם הוארך עוד מספר פעמים, ושר הפנים הורה, בהתאם לסעיף 3ד' לחוק, 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 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, אשר קובעות כי תושב אזור, שהינו בן זוג של תושב ישראל או ילדו הקטין, המחזיק בהיתר לשהייה בישראל ולאור הוראות החוק לא ניתן לו רישיון לישיבה בישראל (אשר לפי הוראות סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי יש בו כדי להקנות זכויות, בין היתר על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי), יהיה זכאי לאחר תקופה הקבועה בתקנות לביטוח בריאות כמוסדר בתקנות כפוף לתשלום דמי ביטוח מיוחדים. מאוחר יותר ניתנה המלצה לתקן את התקנות כך שיחולו גם על מקבלי היתרים מטעמים הומניטאריים מיוחדים, לפי סעיף 1א3 לחוק. התקנות נכנסו לתוקף ביום 1 באוגוסט 2016. עתירות שהוגשו לבית המשפט העליון בטרם נכנסו התקנות לתוקף נמחקו על ידי בית המשפט ביום 4 בנובמבר 2015 וזאת על מנת "ליתן לתקנות סיכוי". לאחר כניסת התקנות לתוקף הוגשו מספר עתירות חדשות בנוגע ליישום התקנות. במסגרת ניהול העתירות הוחלט בחודש דצמבר 2017 על הקמת צוות בינמשרדי אשר יבחן את התקנות בעקבות הניסיון שהצטבר מיישומן. הצוות התכנס מספר פעמים מאז הקמתו, וביום 5.3.2019 סיים את עבודתו וחתם על מסמך המלצות לתיקון התקנות. ביום 19.9.2021 התקבל התיקון לתקנות, במסגרתו הושווה החסדר הקיים לעניין תשלום בגין תקופת האכשרה בין בעלי היתר שהם קרובי משפחה של תושב ובין בעלי היתר שהם קרובי משפחה של אזרח. עוד נקבע בתיקון מנגנון הנחה בתשלום דמי בריאות לבעלי היתר שהייה שכן משפחתם המזכה זכאי לגמלת הבטחת הכנסה, והם יחויבו בתשלום מופחת בשיעור של כ-50%. במקביל לקידום התיקון האמור, הוארך תוקפן של התקנות, והעתירות נמחקו.

תוקפו של החוק הקודם פקע ביום 6 ביולי 2021 לאחר שבהצבעה על הארכתו במליאת הכנסת הצביעו 59 חברי כנסת בעד הארכתו ו- 59 נגד. לאחר תקופת ביניים בה נבחן הנושא, במהלכה נקבעו ביום 1 בפברואר 2022 נהלים זמניים לטיפול בבקשות של תושבי אזור בהתאם לסמכות הנתונה מכח חוק הכניסה ותיעדוף ביטחוני, חוקק החוק מחדש, והוא נכנס לתוקף ביום 15 במרץ 2022. מרבית הוראות החוק נותרו זהות, אך נוספו בו מספר תיקונים במסגרת דיוני ועדת הפנים. במסגרת זו נקבע סעיף מטרה לפיו מטרתו של החוק לקבוע הגבלות ולצידן הסדרים חריגים למתן מעמד לתושבי אזור, "והכל בשים לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית ובאופן שיבטיח את השמירה על אינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה". עוד נקבע סעיף העוסק בשדרוג מעמדם של תושבי אזור שהינם בני זוג של ישראלים, ואשר הינם מעל גיל 50 ומחזיקים בהיתר מת"ק מעל לעשר שנים, לרישיון לישיבת ארצי א/5 שיינתן לשנתיים כל פעם; הוספה ועדה הומניטארית ייעודית למקרי אלימות במשפחה, ונקבעו חובות דיווח לכנסת על קצב הטיפול בבקשות השונות לפי החוק. בנוסף, הורחב סעיף המכסות הנוגע לוועדה ההומניטארית, אשר היה קיים בהוראת השעה המקורית אך לא הופעל. במסגרת סעיף זה נקבע כי כל עוד לא יקבע שר הפנים (בצו באישור הממשלה והכנסת) מכסה שנתית מירבית, תעמוד המכסה על מספר הבקשות שאושרו לפי סעיף זה על ידי השר בשנת 2018

(מספר האישורים בשנה זו עמד על 58 אישורים). בנוסף, נקבעו הוראות מעבר שמטרתן לאפשר תחולת הוראות החוק אף על בקשות שהוגשו בתקופת הביניים בה החוק לא עמד בתוקפו. מיד לאחר חקיקת החוק מחדש, בהתאם לחוות דעת גורמי הביטחון קיבלה שרת הפנים הקודמת החלטה על המשך הטלת המגבלות על רצועת עזה, ולפיה לא יינתנו היתרי שהייה או רישיונות ישיבה לתושבי רצועת עזה שהינם בני זוג וילדים מעל גיל 14.

לאחר חקיקת החוק מחדש, הוגשו תשע עתירות התוקפות את חוקתיות החוק. ביום 13 בנובמבר 2022 הוגשה תגובה מקדמית מאוחדת בכל העתירות, ודיון בעתירות נקבע ליום 1 בדצמבר 2022. כהערה כללית נכתב בתגובה כי ישנם נושאים אשר יובאו בפני הדרג המדיני שייכנס לתפקידו, ובפרט בכל הנוגע לשדרוג מעמד של נשים מעל גיל 40 (כאשר בהוראת השעה הגיל לשדרוג נקבע על גיל 50 לגברים ולנשים). ביום 1 בדצמבר 2022 התקיים דיון בעתירות בבית המשפט העליון. ביום 4 בדצמבר 2022 ניתנה החלטת בית המשפט ולפיה התבקשה המדינה ליתן עמדתה באשר לנכונות לערוך שינויים בסוגיות שלהלן, וזאת בהינתן ההערות שנשמעו בדיון - תיקון הגדרת "תושב האזור" בהוראת השעה כך שלא תכלול את מי שכפי הנטען באחת העתירות נרשם באופן טכני בלבד, ומבלי שהתגורר באזור כל ימי חייו; הכללת בני זוג מאותו מין בהגדרת בני זוג הזכאים לקבל מעמד מכה הסעיף הדרגה באיחוד משפחות (מבלי שעניינם יידון רק במסגרת הוועדה ההומניטארית כפי שנעשה בעבר); הרחבת האפשרות לשדרוג נשים מעל גיל 40 לרישיון לישיבת ארעי לאחר שהות של 5 שנים בהיתר מת"ק; ושינוי המכסה הקבועה בחוק. החלטת בית המשפט הובאה בפני שר הפנים. לאחר קבלת עמדתו של שר הפנים הודיעה המדינה ביום 27 ביולי 2023 כדלקמן: א. באשר לנשים בגילאי 40-50 העומדות בתנאי סעי' 5 לחוק (נשים מעל גיל 40 שהן בנות זוג של אזרח או תושב ישראל, השהות בישראל כדין בהיתרי מת"ק מכוח החוק 10 שנים לפחות) – מי שתיכלל בקבוצה זו תוכל לשדרג את היתר המת"ק שבידה ולקבל רשיון לישיבת ארעי מסוג א/5. זאת, בהתאם לסמכות הנתונה בידי שר הפנים בסעיף 9 סיפה לחוק. ב. אשר למי שנמצאו רשומים כ"תושבי אזור" אך מעולם לא היתה להם כל זיקה לאזור מעבר לרישומם במרשם האזור- החליט שר הפנים כי בנסיבות חריגות אלו ניתן יהיה להגיש בקשה מתאימה בנושא ואף זו תבחן בהתאם לסמכותו בסעיף 9 סיפה לחוק. ג. אשר להכללת בני זוג מאותו מין בהיתר לבני זוג הניתן לפי סעיף 4 לחוק – החליט השר כי נוכח לשונו הברורה של סעי' 4 לחוק, בקשות אלו ימשיכו להדון בוועדה ההומניטארית לפי סעי' 7 לחוק כפי שהיה עד היום במשך שנים ארוכות. ד. אשר למכסה הקבועה בסעיף 7(ז) לחוק למתן מעמד מטעמים הומניטאריים- החליט השר כי אין מקום בשלב זה לשנות מהמכסה שנקבעה בחוק באמצעות הפרוצדורה הקבועה בסעיף 7(ז) לחוק. דיון המשך בעתירות נקבע ליום 8 ביולי 2024.

בהתאם לחוות דעת עדכנית של שירות הביטחון הכללי, שהוצגה לשר הפנים ביום 29 בינואר 2024, ותועמד לעיון חברי הממשלה במהלך הדיון בהצעת המחליטים, 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 אוכלוסיית סיכון בטחוני מוגבר, גבוה ומוכח לעומת מבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותם מאתר נוח ונגיש לגיוס עבור ארגוני הטרור השונים בהם חמאס וחזבאללה, והן נוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהם כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסיה זו נובע מהמציאות הקונפליקטואלית הבסיסית כנגזרת של הסכסוך הישראלי-פלסטיני- המזינה עוינות עקבית ועמוקה כלפי מדינת ישראל, שמתורגמת לתמיכה גבוהה

באלימות ולאיומי טרור קבועים וכן 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.

לכך יש להוסיף את הבעייתיות והקושי הטבועים והמובנים בעריכת אבחון ביטחוני פרטני מראש לכלל מבקשי איחוד המשפחות הנמנים עם אוכלוסיות הסיכון. אלה נובעים מכך שהמוטיבציה של ארגוני הטרור לגייס לשורותיהם את מבקשי איחוד המשפחות גוברת דווקא לאחר שהמבקש זוכה להיתר המאפשר לו להיכנס לישראל ולנוע בה בחופשיות, ומכך שתוצאותיו של האבחון הפרטני אינו מעיד כשלעצמו על היעדר סיכון ביטחוני עתידי, אם בכלל. בנסיבות אלו, לא ניתן לראות באבחון הפרטני המקדים כמענה ביטחוני לאלו אשר בעת הגשת הבקשה אינם נמנים עם התומכים בטרור, אך עלולים להפוך כאלה בשלבים מאוחרים יותר, בין אם מבחירה ומתוך הזדהות עם תושבי האזור, ובין אם בשל הפעלת לחצים ואיומים על קרוביהם שנותרו באזור, המניעים אותם לסייע לארגוני הטרור.

עמדה מקצועית זו אשר הוצגה בפני שר הפנים, מתחזקת ותקפה גם בעת הזו לנוכח המציאות הבטחונית, וההבנה ששנת 2024 תעמוד בסימן לחימה בכלל הגזרות (בוודאי ברצועת עזה, אך גם ב-איו"ש ובגבול הצפון), מה שישמר "אקלים" לעומתי בשטחי ישראל, יהודה ושומרון ורצועת עזה, ובתוך כך יספק לפרטים במגזר הערבי-ישראלי ובמרחב המזרח-ירושלמי טריגרים להתגייסות לפעילות טרור. מבחינה זו, אוכלוסיית האחמ"ש מהווה קבוצה מועדת לפורענות. זאת בנוסף למצב שהיה עד כה וקיים גם היום ואף מתעצם לפיו נשמר איום ביטחוני גבוה של טרור, תוצרת איו"ש, המקודם על ידי התארגנויות "מקומיות" ו"עצמאיות" והן על ידי מפגעים המתנהלים בפרופיל של "מפגע בודד", בנוסף למאמצים האינטנסיביים מצד חמאס לקדם פיגועים ביעדים ישראלים. ההתרחשויות בזירה הפלסטינית משמרות אצל אוכלוסיית האחמ"ש ובני משפחתם רגישות מוגברת לשינויים ואירועים המתרחשים בזירה, באופן שעלול להעצים את נכונותם לקדם פעילות טרור בעיקר בעתות הסלמה ביטחונית כמצב כיום. בחינה של האיום הנשקף מאוכלוסיה זו מצביע על מעורבות בטרור הן כמפגעים בודדים, והן מבחינת מתן סיוע לוגיסטי לארגוני הטרור לצורך קידום פיגועים כנגד יעדים ישראלים.

מדינת ישראל נמצאת עדיין במצב של עימות מזוין מול ארגוני הטרור בשטחי יהודה, שומרון ובמצב מלחמה ברצועת עזה, וכן נתונה לאיומים ביטחוניים מצד מדינות האויב ואזורים עוינים. פוטנציאל הסיכון הביטחוני גבר והחמיר בין היתר על רקע חוסר היציבות במערכת האזורית, ומכאן שלא ניתן להצביע על שינוי בתנאים הבסיסיים המאפשר לבטל את המגבלות שנקבעו בהוראת שעה.

לפיכך, לאור כל האמור לעיל, ולצד שיקולי הביטחון הלאומי, מתקיימים טעמים ביטחוניים המצדיקים, כשלעצמם, את הארכת תוקף החוק בשנה.

בנוגע לרצועת עזה, ביום 19 בספטמבר 2007 קבע הקבינט המדיני – ביטחוני כי: "ארגון החמאס, הוא ארגון טרור שהשתלט על רצועת עזה והפך אותה לשטח עויין. ארגון זה נוקט בפעילות עויינת נגד מדינת ישראל ואזרחיה ומהווה את הכתובת האחראית לפעילות זו. לאור זאת הוחלט לאמץ את ההמלצות 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 15 ביוני 2008, וכן עובר להחלטת הממשלה מיום 19 ביולי 2009, היא שמאז יציאת צה"ל מרצועת עזה

ולנוכח שליטת התמאס 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 הקודם, ובהתאם לכך הורה שר הפנים כאמור.

עמדתם העדכנית של גורמי הביטחון בכל הנוגע להטלת מגבלות על כניסה מהרצועה לישראל, הינה כי נוכח המשך הפעילות המלחמתית בזירה הזו, ובשעה ש-חמא"ס ממשיכה להחזיק חטופים ולייצר איום צבא משמעותי – תנועה בין הרצועה לישראל ולהיפך מהווה סיכון לביטחון מדינת ישראל.

ולפיכך מוצע להנחות את שר הפנים בהתאם לאמור בסעיף 11 לחוק.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כיוון שהחוק הקודם עמד בתוקפו 18 שנים, ובחוק הנוכחי אין שינוי בהיבטים אלה, אין צורך בהיערכות נוספת מעבר להיערכות שנעשתה בגינו עד כה.

תקציב

כיוון שהחוק הקודם עמד בתוקפו 18 שנים, ובחוק הנוכחי אין שינוי בהיבטים אלה, אין צורך בתקציב נוסף מעבר לתקציב שהוקצה עד כה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

כיוון שהחוק הקודם עמד בתוקפו 18 שנים, ובחוק הנוכחי אין שינוי בהיבטים אלה, אין צורך בכוח אדם נוסף מעבר לכוח האדם שהוקצה עד כה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החוק הקודם בנוסחו המקורי הוארך מספר פעמים בהחלטות ממשלה שאושרו על ידי הכנסת, המפורטות להלן. יצוין כי ההארכה מיום 28 במרץ 2007 כללה גם שינויים בחוק ולפיכך היא נעשתה באמצעות תיקון חקיקה. להלן פירוט החלטות ההארכה שקיבלה הממשלה:

בחלוף שנה מחקיקת החוק בנוסחו המקורי הוארך תוקפו בששה חודשים עד ליום 5 בפברואר 2005: ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התשס"ד-2004, והחלטת הכנסת מיום 21 ביולי 2004).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק בכארבעה חודשים נוספים (עד ליום 31 במאי 2005: צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התשס"ה-2005, והחלטת הכנסת מיום 31 בינואר 2005).

בתום תקופה זו, הוארך החוק בשלושה חודשים נוספים (עד ליום 31 באוגוסט 2005: צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק) (מס' 2), התשס"ה-2005, והחלטת הכנסת מיום 30 במאי 2005).

בתום תקופה זו הוארך החוק במסגרת תיקונו ביום 1 באוגוסט 2005 עד ליום 16 ביולי 2006.
(ראו ס"ח תשס"ח מס' 2018 מיום 1 באוגוסט 2008 עמ' 730).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 16 בינואר 2007. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשס"ו – 2006, מיום 17 ביולי 2006).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 15 באפריל 2007. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשס"ז – 2007 מיום 16 בינואר 2007).

ביום 28 במרץ 2007 תוקן החוק ותקפו הוארך עד ליום 31 ביולי 2008. (ראו ס"ח תשס"ז מס' 2092 מיום 28 במרץ 2007 בעמ' 295). בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 31 ביולי 2009. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשס"ט – 2009 מיום 28 ביולי 2009).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 31 ביולי 2010. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשס"ט – 2009 מיום 28 ביולי 2009).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 31 בינואר 2011. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התש"ע – 2010 מיום 21 ביולי 2010).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 31 ביולי 2011. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"א – 2011 מיום 24 בינואר 2011).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 31 בינואר 2012. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף הצו), התשע"א – 2011 מיום 28 ביולי 2011).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 31 בינואר 2013. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף הצו), התשע"ב – 2012 מיום 25 בינואר 2012).

בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, הוארך תוקף החוק עד ליום 5 במאי 2013.

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 30 באפריל 2014. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"ג – 2013 מיום 22 באפריל 2013).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 30 באפריל 2015. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"ג – 2013 מיום 26 במרץ 2014).

בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, הוארך תוקף החוק עד ליום 30 ביוני 2015.

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 30 ביוני 2016. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"ה – 2015 מיום 18.6.15).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 30 ביוני 2017. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"ו – 2016 מיום 19 ביוני 2016).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 30 ביוני 2018. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"ז – 2017 מיום 20 ביוני 2017).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 30 ביוני 2019. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשע"ח – 2018 מיום 18 ביוני 2018).

בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, הוארך תוקף החוק מספר פעמים, ובפעם האחרונה עד ליום 16 ביוני 2020.

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 16 ביוני 2021. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התש"ף – 2020 מיום 9 ביוני 2020).

בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, הוארך תוקף החוק עד ליום 6 ביולי 2021.

בתום תקופה זו התקבלה החלטת ממשלה מס' 79 להארכת תוקף החוק בשישה חודשים עד ליום 6 בינואר 2022, להביא לאישור הכנסת את הארכתו בצו של החוק כאמור, וקביעה בנוגע לרצועת עזה. בסופו של יום לא התקבל אישור הכנסת ולא הוארך תוקף החוק הקודם. בחלוף שנה מחקיקתו של החוק הוארך תוקפו בשנה עד ליום 14 במרץ 2024. (ראו צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשפ"ג – 2023 מיום 12 במרץ 2023).

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת להצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

סיווג משני: 07 חקיקה ממשלתית

תחום פעולה עיקרי: 01 חוץ וביטחון

מגיש: שר הפנים

כ"ב בשבט התשפ"ד
01 בפברואר 2024



צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), –התשפ"ד-2024

בתוקף סמכותה לפי סעיף 18 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022,¹
(להלן: החוק), ובאישור הכנסת, מצווה הממשלה לאמור:

הארכת 1. החוק יוארך עד יום י"ד באדר התשפ"ה (14 במרס 2025).
תוקף
החוק

התשפ"ד _____
(2024 _____)
(חמ 3-3416)

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

¹ ס"ח תשפ"ב מס' 2968, ע"מ 808.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הארכת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב 2022, בשנה, עד ליום יד' באדר התשפ"ה (14 במרץ 2025), וכן המשך הטלת מגבלות על כניסה לישראל בהתאם לחוק האמור לגבי רצועת עזה בהתאם לסמכות שר הפנים על פי סעיף 11 לחוק

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

סעיף 18 לחוק קובע את המנגנון להארכת תקפו ע"י החלטת ממשלה ואישור הכנסת, לאחר שתקבל את המלצתה של ועדה, כפי שנעשה מעת לעת בהתאם לחוק הקודם שנחקק בשנת 2003. הואיל ותכלית החוק היא ביטחונית, הבקשה להארכת תקפו מוגשת לאחר בחינת המצב הביטחוני העדכני הרלוונטי, על ידי גורמי הביטחון והצגתו לממלא מקום שר הפנים ולממשלה.

סעיף ג' להצעה מבקש להביא לאישור הממשלה פעם נוספת וזאת בהתאם לסעיף 11 לחוק כי עקב האיום הביטחוני הנשקף מרצועת עזה יש להמשיך שלא לאשר מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 4, 5 ו-6(2) לחוק, לתושבי רצועת עזה, וזאת לנוכח המצב הביטחוני הנוכחי ברצועת עזה כפי שהוצג בפני ממלא מקום שר הפנים על ידי גורמי הביטחון.

הארכת תוקפו של החוק טעונה אישור הכנסת. בהתאם לחוק החדש שנכנס לתוקפו ביום 15 במרץ 2022 אישור הכנסת יינתן לאחר שקיבלה את המלצתה של ועדה שוועדת הכנסת תקבע לפני הבאת הנושא לאישור המליאה. הליך זה מקל אף הוא על המהלך מבחינה משפטית שכן הארכת תוקף החוק עוברת ביקורת נוספת על המנגנון שהיה קיים בחוק הקודם.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ביום 11 בינואר 2012 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון (בג"צ 466/07) בהרכב מורחב של אחד עשר שופטים אשר דחה מספר עתירות לביטול החוק, בקבעו כי החוק הינו חוקתי, וזאת בהמשך לפסק דין קודם בהרכב מורחב (בג"צ 7052/03) מיום 14 במאי 2006 אשר דחה עתירות קודמות בעניין זה כנגד החוק בנוסחו הקודם.

בהמשך לדעת הרוב בפסק הדין, בהתחשב בכך שהארכת החוק נבחנת בכל שנה מחדש בהתאם למצב הביטחוני העדכני, ונוכח עמדתם של גורמי הביטחון לפיה מדינת ישראל עודה מצויה במצב של עימות מזוין מול ארגוני הטרור בשטחי יהודה, שומרון ורצועת עזה, וכן נתונה לאיומים ביטחוניים מצד מדינות אויב ואזורים עוינים, וכי פוטנציאל הסיכון הביטחוני עלול להחמיר לנוכח האפשרות להידרדרות במצב הביטחון והסדר הציבורי, בין היתר על רקע חוסר היציבות במערכת האזורית, ובהתחשב במנגנונים לטיפול במקרים מיוחדים הקיימים בחוק, החוק הינו חוקתי.

בנוסף, בשנת 2009 הוגשה עתירה לבג"צ (בג"צ 2649/09) הדורשת כי תושבי אזור, אשר מקבלים היתרי שהיה בישראל, ולאור הוראות החוק מנועים מלקבל רישיונות לישיבת ארעי בישראל, יקבלו זכויות מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי. 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, אשר קובעות כי תושב אזור, שהינו בן זוג של תושב ישראל או ילדו הקטין, המחזיק בהיתר להייה בישראל ולאור הוראות החוק לא ניתן לו רישיון לישיבה בישראל (אשר לפי הוראות סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי יש בו כדי להקנות זכויות, בין היתר לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי) יהיה זכאי לאחר תקופה הקבועה בתקנות לביטוח בריאות 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 1א3 לחוק. התקנות נכנסו לתוקף ביום 1 באוגוסט 2016. העתירה שהוגשה בשנת 2009 וכן עתירות נוספות שהוגשו לבית המשפט העליון בטרם נכנסו התקנות לתוקף נמחקו על ידי בית המשפט ביום 4 בנובמבר 2015 וזאת על מנת "ליתן לתקנות סיכוי". לאחר כניסת התקנות לתוקף הוגשו מספר עתירות חדשות בנוגע ליישום התקנות. במסגרת ניהול העתירות הוחלט בחודש דצמבר 2017 על הקמת צוות בינמשרדי אשר יבחן את התקנות בעקבות הניסיון שהצטבר מיישומן. הצוות התכנס מספר פעמים מאז הקמתו וביום 5.3.2019 סיים הצוות הבין-משרדי את עבודתו וחתם על מסמך המלצות לתיקון התקנות. ביום 19.9.2021 התקבל התיקון לתקנות, במסגרתו הושווה ההסדר הקיים לעניין תשלום בגין תקופת האכשרה בין בעלי היתר שהם קרובי משפחה של תושב ובין בעלי היתר שהם קרובי משפחה של אזור. עוד נקבע בתיקון מנגנון הנחה בתשלום דמי בריאות לבעלי היתר שהייה שכן משפחתם המזכה זכאי לגמלת הבטחת הכנסה, והם יחויבו בתשלום מופחת בשיעור של כ-50%. במקביל לקידום התיקון האמור, הוארך תוקפן של התקנות, והעתירות נמחקו.

במהלך שנת 2014 הוגשו לבית המשפט העליון כ- 20 עתירות המבקשות להורות על תיקון החוק, כך שיתוקנו סעיפים בחוק אשר אינם מאפשרים מתן רישיון לישיבת ארעי בישראל למי שמחזיק בהיתר שהייה, ולחלופין, להורות על תיקון החוק כך שייקבע חריג בחוק לפיו ניתן יהיה לתת רישיון לישיבת ארעי בישראל למי ששוהה בישראל מכות היתר שהייה במשך תקופה שתיקבע. בהמשך לדיון שהתקיים בעתירות המפורטות לעיל הודיעה המדינה, לאחר קבלת עמדתו של שר הפנים, על סוגי מקרים בהם יינתנו הקלות, מבלי שיהיה בכך סיכון בטחוני. ראשית, נקבע כי ניתן לאשר הארכת רישיון אחת לשנתיים במקום אחת לשנה לבעלי רישיון ישיבה מסוג א/5, וזאת בנוסף למתן היתרי שהייה לשנתיים. שנית, המדינה הודיעה כי ניתן יהיה לשדרג מעמדם של מי שאוחז באישור מת"ק, אשר הגיש בקשה עד לסוף שנת 2003. (בשנה זו נחקקה הוראת השעה ועל כן מדובר במי שפנה לרשויות עוד קודם לחקיקתה ונבדק מזה שנים רבות על ידי גורמי הבטחון). לבסוף נקבע כי תינתן הנחיה לוועדה המקצועית המייעצת לשר כי במקרים הומניטאריים מיוחדים תוכל להמליץ לשר על מתן מעמד למשך שנתיים, בניגוד למצב היום בו המלצת הוועדה ניתנת על דרך כלל לשנה אחת בלבד. במסגרת זו שודרג מעמדם של כ- 1600 תושבי אזור. לאחר החלטת השר האחרונה מחק בית המשפט העליון ביום 18 באוקטובר 2017 את העתירות המפורטות לעיל, בקובעו כי אין מקום להורות על מתן סעדים חוקתיים וכי החלטת השר לשדרוג מי שהגיש בקשתו לפני סוף שנת 2003 נותנת מענה לאוכלוסיה אליה התייחסו הערות השופטים כפי שניתנו בפסקי דין קודמים, ולפיכך אין מקום להמשיך דיון בהקשר זה. עוד קבע בית המשפט כי בהיבט הביטחוני לא חל שינוי משמעותי מאז שניתנו פסקי הדין הקודמים שדנו בהוראת השעה.

תוקפו של החוק הקודם פקע ביום 6 ביולי 2021 לאחר שבהצבעה על הארכתה במליאת הכנסת הצביעו 59 חברי כנסת בעד הארכתה ו- 59 נגד. לאחר תקופת ביניים בה נבחן הנושא במהלכה נקבעו ביום 1

בפברואר 2022 נהלים זמניים לטיפול בבקשות של תושבי אזור בהתאם לסמכות הנתונה מכח חוק הכניסה ותיעדוף ביטחוני, חוקק החוק מחדש, והוא נכנס לתוקף ביום 15 במרץ 2022. מרבית הוראות החוק נותרו זהות, אך נוספו בו מספר תיקונים במסגרת דיוני ועדת הפנים. במסגרת זו נקבע סעיף מטרה לפיו מטרתו של החוק לקבוע הגבלות ולצידן הסדרים חריגים למתן מעמד לתושבי אזור, "והכל בשים לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית ובאופן שיבטיח את השמירה על אינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה". עוד נקבע סעיף העוסק בשדרוג מעמדם של תושבי אזור שהינם בני זוג של ישראלים, ואשר הינם מעל גיל 50 ומחזיקים בהיתר מת"ק מעל לעשר שנים, לרישיון לישיבת ארעי א/5 שיינתן לשנתיים כל פעם; הוספה ועדה הומניטארית ייעודית למקרי אלימות במשפחה, ונקבעו חובות דיווח לכנסת על קצב הטיפול בבקשות השונות לפי החוק. בנוסף, הורחב סעיף המכסות הנוגע לוועדה ההומניטארית, אשר היה קיים בחוראת השעה המקורית אך לא הופעל. במסגרת סעיף זה נקבע כי כל עוד לא יקבע שר הפנים (בצו באישור הממשלה והכנסת) מכסה שנתית מירבית תעמוד המכסה על מספר הבקשות שאושרו לפי סעיף זה על ידי השר בשנת 2018 (מספר האישורים בשנה זו עמד על 58 אישורים). בנוסף, נקבעו הוראות מעבר שמטרתן לאפשר תחולת הוראות החוק אף על בקשות שהוגשו בתקופת הביניים בה החוק לא עמד בתוקפו.

מיד לאחר חקיקת החוק מחדש, בהתאם לחוות דעת גורמי הביטחון קיבלה שרת הפנים הקודמת החלטה על המשך הטלת המגבלות על רצועת עזה, ולפיה לא יינתנו היתרי שהייה או רישיונות ישיבה לתושבי רצועת עזה שהינם בני זוג וילדים מעל גיל 14.

לאחר חקיקת החוק מחדש, הוגשו תשע עתירות התוקפות את חוקתיות החוק. ביום 13 בנובמבר 2022 הוגשה תגובה מקדמית מאוחדת בכל העתירות, ודיון בעתירות נקבע ליום 1 בדצמבר 2022. כהערה כללית נכתב בתגובה כי ישנם נושאים אשר יובאו בפני הדרג המדיני שייכנס לתפקידו, ובפרט בכל הנוגע לשדרוג מעמד של נשים מעל גיל 40 (כאשר בהוראת השעה הגיל לשדרוג נקבע על גיל 50 לגברים ולנשים). ביום 1 בדצמבר 2022 התקיים דיון בעתירות בבית המשפט העליון. ביום 4 בדצמבר 2022 ניתנה החלטת בית המשפט ולפיה התבקשה המדינה ליתן עמדתה באשר לכוננות לערוך שינויים בסוגיות שלהלן, וזאת בהינתן ההערות שנשמעו בדיון - תיקון הגדרת "תושב האזור" בהוראת השעה כך שלא תכלול את מי שכפי הנטען באחת העתירות נרשם באופן טכני בלבד, ומבלי שהתגורר באזור כל ימי חייו; הכללת בני זוג מאותו מין בהגדרת בני זוג הזכאים לקבל מעמד מכח הסעיף החדן באיחוד משפחות (מבלי שעניינם יידון רק במסגרת הוועדה ההומניטארית כפי שנעשה בעבר); הרחבת האפשרות לשדרוג נשים מעל גיל 40 לרישיון לישיבת ארעי לאחר שהות של 5 שנים בהיתר מת"ק; ושינוי המכסה הקבועה בחוק. החלטת בית המשפט הובאה בפני שר הפנים. לאחר קבלת עמדתו של שר הפנים הודיעה המדינה ביום 27 ביולי 2023 כדלקמן: א. באשר לנשים בגילאי 40-50 העומדות בתנאי סעי' 5 לחוק (נשים מעל גיל 40 שהן בנות זוג של אזרח או תושב ישראל, השוהות בישראל כדין בהיתרי מת"ק מכוח החוק 10 שנים לפחות) – מי שתיכלל בקבוצה זו תוכל לשדרג את היתר המת"ק שבידה ולקבל רשיון לישיבת ארעי מסוג א/5. זאת, בהתאם לסמכות הנתונה בידי שר הפנים בסעיף 9 סיפה לחוק. ב. אשר למי שנמצאו רשומים כ"תושבי אזור" אך מעולם לא היתה להם כל זיקה לאזור מעבר לרישומם במרשם האזור- החליט שר הפנים כי בנסיבות חריגות אלו ניתן יהיה להגיש בקשה מתאימה בנושא ואף זו תבחן בהתאם לסמכותו בסעיף 9 סיפה לחוק. ג. אשר להכללת בני זוג מאותו מין בהיתר לבני זוג הניתן לפי סעיף 4 לחוק – החליט השר כי נוכח לשונו הברורה של סעי' 4 לחוק, בקשות אלו ימשיכו להדון בוועדה ההומניטארית לפי סעי' 7 לחוק כפי שהיה עד היום במשך שנים ארוכות. ד. אשר למכסה הקבועה בסעיף 7(ז) לחוק למתן מעמד מטעמים הומניטאריים- החליט השר

כי אין מקום בשלב זה לשנות מהמכסה שנקבעה בחוק באמצעות הפרוצדורה הקבועה בסעיף 7(ז) לחוק. דיון המשך בעתירות נקבע ליום 8 ביולי 2024.

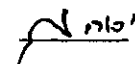
הצורך בהארכת תוקף החוק בשנה נובע מכך שמחוות הדעת העדכנית של גורמי הביטחון והמגמות הביטחוניות המתוארות בה, עולה כי לא צפוי שינוי במצב הביטחוני המתואר בחוות הדעת במשך השנה הקרובה, ויתר על כן, בהתאם לחוות הדעת, שנת 2024 תעמוד בסימן לחימה בכלל הגזרות (בוודאי ברצועת עזה, אך גם ב-איו"ש ובגבול הצפון), מה שישמר "אקלים" לעומתי בשטחי ישראל, יהודה ושומרון ורצועת עזה, ובתוך כך יספק לפרטים במגזר הערבי-ישראלי ובמרחב המזרח-ירושלמי טריגרים להתגייסות לפעילות טרור. מבחינה זו, אוכלוסיית האחמ"ש מהווים קבוצה מתעדת לפורענות ולפיכך שנה מהווה פרק זמן מיימלי להארכה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלבנטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שתשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

ההחלטה מוגשת על ידי שר הפנים בהתאם להוראות החוק לאחר שהוצגה בפניו תמונת המצב הביטחוני העדכנית והצורך בהארכת תוקפו, לרבות קביעת החוראות המיוחדות ביחס לתושבי רצועת עזה. לפיכך, אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.


חתימה

יועץ משפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם