

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 - הארכת תוקף

הצעה להחלטה

מחליטים:

א. בהתאם לסעיף 5 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן - החוק), להאריך את תוקפו של החוק בשנה אחת עד ליום כ' בשבט התשע"ג (31 בינואר 2013).

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

ג. בהתאם לסעיף 3ד לחוק, ועל בסיס חוות דעת 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 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.

דברי הסבר

רקע כללי -

ביום 6 באוגוסט 2003 נכנס החוק לתוקפו. החוק 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 הנדון היה בחינת המציאות הביטחונית מאז פרוץ העימות המזוין בין ישראל לפלסטינים, 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 לשעבר 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 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 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 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 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 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. בהתאם לכך הורה שר הפנים כאמור.

לאחרונה הוארך תוקפו של החוק בצו ביום 28 ליולי 2011 עד ליום 31 לינואר 2012. במקביל קבעה הממשלה ביום 17 ביולי 2011, כי רצועת עזה עודנה אזור בו 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 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.

במקביל להארכות החוק, ביום 14 בפברואר 2010 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1379 אשר בהתאם לה הוקם צוות בראשות ראש הממשלה לשם גיבוש תזכיר חוק בנושאים הקשורים בהגירה לישראל.

בהתאם להחלטת הממשלה "המדיניות שתגובש בתזכיר החוק תאפשר למדינת ישראל להגשים את האינטרסים הלאומיים שלה, את ערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית ואת האתגרים הניצבים בפניה, תוך שמירה על זכויות האדם. כמו כן, בגיבוש תזכיר החוק תהיה התייחסות, בין היתר לנושאים הבאים: הגירת בני משפחה; כניסת עובדים; כניסתם של מסתננים, פליטים ומבקשי מקלט לישראל ומתן מעמד לאלו שהוכרו כפליטים". בהתאם להחלטת ממשלה נוספת מ-2137 מיום 25.7.10, יכלול תזכיר החוק שיגובש "פרק שנועד להתמודד עם בקשות לכניסה והשתקעות בישראל של נתינים זרים ממדינות אויב, או מאזורים שכניסת נתיניהם לישראל טומנת בחובה פוטנציאל סיכון, או מאזורים המצויים בעימות מתמשך עם מדינת ישראל, לרבות בהיבטי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל".

הצוות קיים מספר רב של דיונים, לרבות דיונים בראשות המועצה לביטחון לאומי ואף בקבינט המדיני בטחוני.

בעקבות דיון שנערך בקבינט המדיני בטחוני ביום 2.1.11, ולאחר שמיעת גופי המקצוע, החליט הקבינט להמליץ לממשלה על הארכת תוקף החוק. בהמשך לכך החליטה הממשלה ביום 16.1.11 כאמור לעיל. עוד החליט הקבינט המדיני בטחוני ביום 2.1.11 להנחות את שר המשפטים בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, ובהמשך להחלטת הממשלה מיום 25.7.10, לגבש נוסח חקיקה שתואם את העקרונות והמתווה אותו אישר הקבינט על פיו "אין איחוד משפחות מאזורים שמהם מתנהל עימות מזוין עם ישראל, או שמשטחם מתבצעים מעשי איבה כנגדה ושוררים יחסי עוינות או אויבות כלפיה".

בהמשך להחלטת הקבינט המדיני בטחוני מינו, באפריל 2011, שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה צוות מטעמם המורכב מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ורמ"ט שר המשפטים. על הצוות הוטל ליישם את החלטת הקבינט, תוך שקילת מכלול ההיבטים המשפטיים הצריכים לעניין, ולהציע לשר המשפטים, תזכיר הצעת חוק לפרק זה כחלק מן ההסדר החקיקתי המקיף המתגבש.

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

המשך הצורך בהארכת תוקף החוק בשנה נוספת, נובע מכך שהצוות האמור טרם השלים את עבודתו. יצוין כי הצוות יידרש בין היתר לבחינת המשמעויות וההשלכות של פסק הדין של בית המשפט העליון מיום 12 בינואר 2012 על הצעת החקיקה האמורה.

בהתאם לחוות דעת עדכנית של שירות הביטחון הכללי, הטעם המרכזי והעיקרי להארכה נוספת של תוקף הוראת השעה הוא לאפשר להשלים את עבודת צוות החקיקה לשם גיבוש הצעת חקיקה שתתבסס על שיקולי ביטחון לאומי רחבים. לצד זאת, במישור הביטחוני הצר, הערכת המצב הביטחוני העדכנית עודנה תומכת בכך שעל אף הירידה בהיקף הטרור מתחומי איו"ש - קיים עדיין פוטנציאל מוגבר לסיכון בטחוני מאוכלוסיית מבקשי איחוד המשפחות מקרב תושבי איו"ש, כל זאת על יסוד ניסיון העבר, המצביע על הסתייעות באוכלוסייה זו לשם ביצוע פיגועי טרור, לאור נגישותם ליעדים בישראל. מדינת ישראל נמצאת עדיין במצב של עימות מזוין מול ארגוני הטרור בשטחי יו"ש ורצועת עזה. אכן, בשנים האחרונות חלה ירידה מעודדת בהיקפי הטרור לעומת השנים שקדמו להן, ואולם לנוכח המשך קיומן של תשתיות טרור פעילות בשטחים אלה, לצד תמיכה ציבורית מסוימת הקיימת שם בארגוני הטרור, ולצד יכולת סיכול מוגבלת של מנגנוני הביטחון הפלסטינאים, לא ניתן להצביע על שינוי דרמטי בתנאים הבסיסיים, באופן שיאפשר לבטל את המגבלות שנקבעו בהוראת השעה.

פוטנציאל הסיכון הביטחוני עלול להיות מוחמר לנוכח האפשרות להידרדרות במצב הביטחון והסדר הציבורי, על רקע חוסר היציבות במערכת האזורית ולנוכח התפתחויות בקשר לרשות הפלסטינית, מחד גיסא, ולארגון החמאס, מאידך גיסא.

לפיכך, יש צורך בהארכת תוקף החוק בשנה לעת הזו.

בנוגע לרצועת עזה, ביום 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 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..."

לדעת גורמי הביטחון, עובר לקבלת החלטת הממשלה האחרונה (מס' 3598) מיום 15 ביוני 2008, וכן להחלטת הממשלה מיום 19 ביולי 2009, האיום מפני כניסת תושבי רצועת עזה לישראל התגבר משמעותית, הרי שמאז יציאת צה"ל מרצועת עזה ולנוכח שליטת החמאס המלאה והאפקטיבית ברצועה כולה. 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, ובהתאם לכך הורה שר הפנים כאמור.

עמדתם העדכנית של גורמי הביטחון בנוגע לרצועת עזה הינה כי לא חל שינוי במצב הביטחוני ברצועה בהקשר האמור, כמתואר לעיל.

לנוכח האמור מוצע לקבוע כי רצועת עזה עודנה אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה, ולפיכך להנחות את שר הפנים בהתאם לאמור בסעיף 3 לחוק.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה -

כיוון שהחוק בתוקף מזה זמן, אין צורך בהיערכות נוספת מעבר להיערכות שנעשתה בגינו עד כה.

תקציב -

כיוון שהחוק בתוקף מזה זמן, אין צורך בתקציב נוסף מעבר לתקציב שהוקצה עד כה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם -

כיוון שהחוק בתוקף מזה זמן, 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 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"ה מס' 2018 מיום 1 באוגוסט 2008 עמ' 730).

בתום תקופה זו הוארך תוקף החוק עד ליום 16 בינואר 2007. (ראה 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. (ראה 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. (ראה 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.

מוגש על-ידי שר הפנים

כ"ב בטבת התשע"ב
17 בינואר 2012

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הארכת חוק האזרחות ותכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003, בשנה אחת עד ליום כ' בשבט התשע"ג (31 בינואר 2013), וכן המשך הטלת מגבלות על כניסה לישראל בהתאם לחוק האמור לגבי רצועת עזה בהתאם לסמכות שר הפנים על פי סעיף 3ד לחוק.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

סעיף 5 לחוק קובע את המנגנון להארכת תקפו ע"י החלטת ממשלה ואישור הכנסת כפי שנעשה מעת לעת מאז נחקק החוק בשנת 2003. הואיל ותכלית החוק היא ביטחונית, הבקשה להארכת תקפו מוגשת לאחר בחינת חמצב הביטחוני העדכני הרלוונטי, כפי שניתנה על ידי גורמי הביטחון. סעיף ג' להצעה מבקש להביא לאישור הממשלה פעם נוספת את דבר הפעלת סמכותו של שר הפנים בהתאם לסעיף 3ד לחוק, לפיה יש להמשיך שלא לאשר מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 3 ו-3א(2) לחוק, לתושבי רצועת עזה בישראל. בהתאם לכך לא תאושר שהייה בישראל של תושבי רצועת עזה למעט מקרים חומניטריים מיוחדים או למטרה זמנית, וזאת לנוכח חמצב הביטחוני הנוכחי ברצועת עזה כפי שהוצגה בפני שר הפנים על ידי גורמי הביטחון.

הארכת ותוקפו של החוק טעונה אישור הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ביום 11 בינואר 2012 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בהרכב מורחב של אחד עשר שופטים אשר דחה מספר עתירות לביטול החוק, בקבעו כי החוק הינו חוקתי, וזאת בהמשך לפסק דין קודם בהרכב מורחב 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 לחמצב הביטחוני העדכני, ועמדתם של גורמי הביטחון לפיה לא חל שינוי בחמצב הביטחוני, ובתחשב במנגנונים לטיפול במקרים מיוחדים הקיימים בחוק, החוק הינו חוקתי. בנוסף, בשנת 2009 הוגשה עתירה נוספת לבג"צ הדורשת כי תושבי אזור, אשר מקבלים חיתרי שהיה בישראל, ולאור הוראות החוק מנועים מלקבל רישיונות לישיבת ארעי בישראל יקבלו זכויות מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי. צוות בינמשרדי לעניין קביעת זכויות וחובות למי שאינם תושבי ישראל לענין חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, דן אף בנושא זה והעביר את המלצותיו לשרים הרלוונטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת התחלטה נוגעת להם:

לא רלבנטי

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

ההחלטה מוגשת על ידי שר הפנים בהתאם להוראות החוק לאחר שהוצגה בפניו תמונת המצב הביטחונית העדכנית והצורך בתארכת תוקפו לרבות החלתו ברצועת עזה . לפיכך, אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

 אלה

חתימה

יועץ משפטי

תפקיד

יהודה זמרת

שם

מרא. 2012-749



צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התשע"א - 2011

בתוקף סמכותה לפי סעיף 5 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-¹2003, (להלן: החוק), ובאישור הכנסת, מצווה הממשלה לאמור:

הארכת תוקף החוק
1. החוק יוארך עד יום כ' בשבט התשע"ג (31 בינואר 2013).

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

התשע"ב _____
(2012 _____)
(חמ 3-3416)

¹ ס"ח התשס"ג, עמ' 544



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3481 של הממשלה מיום 17.07.2011 .

3481. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה).
התשס"ג-2003 - הארכת תוקף

מ ח ל י ט י ם (פה אחד) :

א. בהתאם לסעיף 5 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 - (להלן - החוק), להאריך את תוקפו של החוק בשישה חודשים עד ליום ז' בשבט התשע"ב (31 בינואר 2012), המצורף בזה (דף 15).

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

ג. בהתאם לסעיף 3ד לחוק, ועל בסיס חוות דעת גורמי הביטחון המוסמכים, לקבוע כי רצועת עזה עודנה אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה, לפיכך מנחה הממשלה את שר הפנים להמשיך שלא לאשר 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.