זעלת
לשוויון וזכויות אדם

חוק האזרחות והכניסה לישראל: איסור אפליה ואיחוד משפחות

יוסי גורביץ



פברואר 2022

תמונה: רוני צבילינג, שתיל סטוק

זולת
לשוויון וזכויות אדם

חוק האזרחות והכניסה לישראל: איסור אפליה ואיחוד משפחות

כתיבה
יוסי גורביץ

פברואר 2022

כל הזכויות שמורות ל**זולת - לשוויון וזכויות אדם** ©

תוכן עניינים

תקציר 3

רקע: הסוואה ביטחונית לעוולה דמוקרטית 4

הזכויות הנפגעות 6

הצעה אופרטיבית 7

תקציר

ב-6 ביולי 2021 סירבה הכנסת להאריך את הוראת השעה שבחוק האזרחות והכניסה לישראל, שמכוחה פסלה המדינה איחודי משפחות במשך כמעט עשרים שנה. עם ביטול הוראת השעה סירבה שרת הפנים איילת שקד להחיל על מבקשי איחוד משפחות פלסטינים את הנהלים הרגילים להענקת מעמד בישראל, והורתה לפקידי משרד הפנים להפר את החוק ולהתייחס להוראת השעה שבוטלה כאילו היא בתוקף.

בתגובה להחלטת שרת הפנים, עתרו ב-14 בספטמבר 2021 האגודה לזכויות האזרח, המוקד להגנת הפרט, רופאים לזכויות אדם, כמו גם נפגעי החלטתה של שקד, לבית המשפט המחוזי בירושלים ואחר כך לבית המשפט העליון. בית המשפט העליון קבע ביום 11 בינואר 2022 כי משרד הפנים איננו רשאי להמשיך ולהתנהל כאילו הוראת השעה בתוקף וכי עליו להתנהל על פי הדין הקיים. בין השאר כתב בית המשפט כי "בעת הזו חוק הוראת השעה איננו תקף עוד. במצב דברים זה, אין חולק כי כללי היסוד של המשפט המנהלי אינם מאפשרים עוד לפעול בהתאם להוראות חוק שאיננו בתוקף."[1] עם זאת, בית המשפט העליון נמנע מלהכריע בסוגיה והחזיר אותה לבית המשפט המחוזי. המדינה הודיעה כי תסיים עבודת מטה על גיבוש הנהלים הזמניים בנושא עד יום 16 בינואר 2022, אך לא עמדה ביעד; כתוצאה מכך הוגשה בקשה לצו בזיון בית הדין, שעודנה בדיון.[2]

נכון למועד כתיבת נייר מדיניות זה, שרת הפנים איילת שקד מסרבת לטפל בבקשתן של 1,680 משפחות שנשארו תקועות באוויר, והצהירה כי בכוונתה להעלות מחדש להצבעה בכנסת את חוק האזרחות והכניסה לישראל בנוסחו הישן. החוק אושר בוועדת השרים לחקיקה, אך שר החוץ יאיר לפיד ומפלגת מרצ הגישו ערר על ההחלטה. למרות זאת, הממשלה צפויה להעלות שוב את החוק לדיון בכנסת. מנגד ניצבת הצעת החוק שנוסחה על ידי מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, ושדורשת איסור אפליה באיחוד משפחות. אנחנו מאמינים כי זו הצעת החוק הנדרשת לישראל כיום.

1 בר"ם 7917/021, סעיף 14.
2 בר"מ 7912/021.

רקע: הסוואה ביטחונית לעוולה דמוקרטית

חוק האזרחות והכניסה לישראל נולד במהלך האינתיפאדה השנייה כתוצאה מהחלטת ממשלתו של אריאל שרון להקפיא את כל תהליכי ההתאזרחות של בני זוג ממוצא פלסטיני.[3] שנה לאחר מכן, בשנת 2003, הפכה החלטת הממשלה לתיקון בחוק האזרחות, שאסר על התאזרחות של בני זוג ממוצא פלסטיני. מאחר שמדובר בהפרה חריפה של זכויותיהם של פלסטינים אזרחי ישראל, הכנסת קיבלה את התיקון כהוראת שעה, שאותה היא חידשה מדי שנה – עד שנפלה ביולי 2021.

בג"ץ אישר את חוקיות התיקון לאזרחות פעמיים, אך רק משום שמדובר בהוראת שעה. מאחר שהכנסת אישרה את הוראת השעה מדי שנה, מדובר בפועל במהלך שבלם ביקורת משפטית מצד בג"ץ. בדיון השני בבג"ץ התנגד השופט אדמונד לוי בחריפות ופסק כי "הוראותיו של חוק האזרחות והכניסה לישראל עומדות בניגוד לכל אלה. הן מעניקות משקל מכריע למרכיב הביטחון, אגב פגיעה אנושה בזכויות יסוד שמן המעלה הראשונה. **הן יוצרות מציאות, שתוצאתה המובהקת היא הצרת זכויותיהם של ישראלים אך משום שערבים הם. הן מקנות לגיטימציה לרעיון זר לתפישות היסוד שלנו – קיפוחם של בני המיעוט אך בשל היותם כאלה.**"[4] עם זאת, שופטי הרוב אישרו את חוקיות חוק האזרחות מתוך השענות על הטיעונים הביטחוניים שבו. השופט גרוניס אף כתב ש"זכויות אדם אינן מרשם להתאבדות לאומית."[5]

גם כעת, כאשר הממשלה ביקשה להציג לכנסת את אותו חוק האזרחות עצמו, היא משתמשת בטיעונים ביטחוניים שאין להם בסיס. ראש השב"כ, רונן בר, טען כי 40% מהעצורים במהומות בנגב הם צאצאי איחוד משפחות – או, במילים אחרות, אזרחים ישראלים שלא הועמדו לדין או הורשעו.[6] מיותר לציין כי בר לא מסמך את טענתו. ראש הממשלה נפתלי בנט חזר על הטענה של בר.[7] מאיר בן שבת, לשעבר היועץ לביטחון לאומי תחת נתניהו, טען שאיחוד משפחות מהווה סכנה וציין כסכנה שלושה צאצאים לאיחוד משפחות שהיו מעורבים לכאורה בטרור במשך שלוש שנים.[8]

עם זאת, דבריו של בנט ראויים לעיון: "החוק חייב לעבור. בעיניי זה אינטרס לאומי. כל אדם ציוני סביר צריך להיות בעדו. מי שנהג בהפקרות בפעם הקודמת, זו האופוזיציה. לנתניהו לא אכפת לשרוף את המועדון. **לנו יש עניין לשמור על מדינת ישראל יהודית ודמוקרטית**, אבל זה גם חוק ביטחוני. בסבב האלימות האחרון בנגב, בכ-40% מהאירועים היו מעורבים אנשים שהגיעו לכאן באיחוד משפחות."[9]

---

3 להרחבה ראו נייר המדיניות שלנו בנושא.

4 בג"ץ 5030/07, סעיף 7 לפס"ד של השופט לוי. הדגשה שלנו.

5 שם, סעיף 1 לפסק דינו של השופט גרוניס.

6 אריאל כהנא, ראש השב"כ לשקד: "40% מעצורי הנגב – צאצאי איחוד משפחות", **ישראל היום**, 29 בינואר, 2022.

7 יוסי ורטר, הטרור המתנחלי, עסקת הטיעון והצלת המדינה: בנט סוגר 225 יום בראשות הממשלה, **הארץ**, 28 בינואר, 2022.

8 מאיר בן שבת, חוק האזרחות יסייע מול ההקצנה במגזר הערבי, **ישראל היום**, 16 בינואר, 2022.

9 יוסי ורטר, הטרור המתנחלי, עסקת הטיעון והצלת המדינה: בנט סוגר 225 יום בראשות הממשלה, **הארץ**, 28 בינואר, 2022. הדגשה שלנו.

אף שלאורך השנים הממשלה והכנסת התייחסו לתיקון לחוק האזרחות כאל חוק ביטחוני, בפועל הוא היה כלי דמוגרפי, שמטרתו לשמור על יתרון יהודי במדינת ישראל. נקודה שהממשלה מקפידה לא להתייחס אליה היא כניסתם של עשרות אלפי עובדים פלסטינים לישראל מדי יום, בהם אלפי עובדים מרצועת עזה.[10] אריאל שרון, שממשלתו חוקקה את החוק, אמר זאת במפורש: "אין צורך להסתתר מאחורי טיעונים ביטחוניים. יש צורך בקיום מדינה יהודית."[11] שרת המשפטים לבני אמרה אז דברים דומים.[12] שר החוץ יאיר לפיד אמר, ערב ההצבעה שבה נפל חוק האזרחות ביולי 2021, ש"לא צריך להסתתר מהמהות של חוק האזרחות, הוא אחד הכלים שנועדו להבטיח רוב יהודי במדינת ישראל."[13]

10 ג'קי חורי, אלפי פועלים מעזה עובדים בישראל ללא זכויות סוציאליות, **הארץ**, 30 בינואר, 2022.
11 שחר אילן, סוגרים את השער, **הארץ**, 10 במאי, 2005.
12 שם.
13 מיכאל האוזר טוב, לפיד: "לא צריך להסתתר מהמהות של חוק האזרחות, הוא נועד להבטיח רוב יהודי במדינה", **הארץ**, 5 ביולי, 2021.

הזכויות הנפגעות

מעמדם של אזרחי ישראל הפלסטינים מעולם לא היה יציב: עד דצמבר 1966 הם הוחזקו תחת משטר צבאי, וכוחות הביטחון הישראליים טבחו בהם בשורה של מקרים (כפר קאסם ויום האדמה) והפעילו יד קלה על ההדק באירועי אוקטובר 2000. גם כיום, חברי כנסת מן הימין מערערים על עצם אזרחותם: ראש סיעת הציונות הדתית אמר באפריל 2021 כי "הערבים הם אזרחי ישראל, בינתיים לפחות. יש להם חברי כנסת, בינתיים לפחות."[14] ראש האופוזיציה בנימין נתניהו התייחס לממשלה, שמכילה את סיעת רע"מ, כאל "ממשלה שתלויה בתנועה האיסלמית".[15]

הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל פוגעת בזכותם של האזרחים הפלסטינים לחיי משפחה וליחס שווה. הדברים שאמרו ראש הממשלה נפתלי בנט ושר החוץ יאיר לפיד ברורים וגלויים: זכויות היסוד של האזרחים הפלסטינים נפגעות פשוט משום שהם אינם יהודים, ומטרת שלילת הזכויות היא שמירתו של רוב דמוגרפי יהודי.

החוק מונע הענקת זכות לרכישת מעמד בישראל, ובהתאם לקבלת זכויות סוציאליות. מצב זה יוצר גם חוסר ודאות בחייהן של המשפחות. כך למשל, כיום חיות בישראל ובמזרח בירושלים כ-9,200 משפחות שזכויותיהן תלויות ברצונה הטוב של שרת הפנים, ושעשויות להיות מגורשות בכל רגע. בפועל, חוק האזרחות והכניסה לישראל הופך את אזרחותם של אזרחי ישראל הפלסטינים לאזרחות סוג ב'.

14 חדשות כיפה, סמוטריץ: "הערבים הם אזרחי ישראל, בינתיים לפחות", **כיפה**, 26 באפריל, 2021.
15 אנה ברסקי, נתניהו: "הממשלה מעלה מיסים כדי לממן 50 מיליארד למנסור – מס עבאס"', **מעריב**, 2 באוגוסט, 2021.

הצעה אופרטיבית

אף שהממשלה עומדת להציע לכנסת נוסח דומה לחוק האזרחות והכניסה לישראל שהכנסת כבר פסלה, עומדת בפני הכנסת הצעה אחרת: הצעת חוק לאיסור אפליה באיחוד משפחות, התשפ"ח-2022, שנוסחה על ידי מכון זולת.[16]

הצעת החוק מיועדת למנוע אפליה מטעמי גזע, דת, לאום, מגדר, מוגבלות, נטייה מינית, ארץ מוצא, השקפה או השתייכות מפלגתית-פוליטית. היא מציינת ש"הזכות לממש את חיי המשפחה היא זכות יסוד ששלילתה פוגעת בכבוד האדם ופוגעת אנושות בבסיס היכולת של האדם לטוות את סיפור חייו. לכן, אף על פי שמדינת ישראל טרם גיבשה והסדירה את מדיניות ההגירה שלה, כבר קיים מסלול יחסית סדור של הגירה לישראל כאשר מדובר בזרים הנשואים לאזרחים ישראלים", שמבוסס על הנהלים שקבעו שרי הפנים קודם לחוק האזרחות.

אנו מאמינים כי כדי להמנע מקביעה דה-פקטו שאזרחים ישראלים פלסטינים הם אזרחים סוג ב', שהזכות הבסיסית שלהם לאושר ולהקמת משפחה פגועה אנושות, על הכנסת לדחות את הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל של השרה שקד ולאמץ את הצעת החוק לאיסור אפליה באיחוד משפחות.

[16] מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, הצעת חוק לאיסור אפליה באיחוד משפחות, התשפ"ח-2022.

זולת

לשוויון וזכויות אדם

זולת מציע חזון אסטרטגי מקיף לעשור הבא, כזה שמציב את זכויות האדם והשוויון בחזית ובמרכז, כזה שיאפשר לפעול להשלמת חוקה שוויונית ופלורליסטית, שהמעמד שלה יציב ומשוריין, שמעגנת את זכויות היסוד של תושביה. לצורך כך אנחנו מבקשים לרתום את מקבלי ההחלטות בישראל ומעצבי דעת קהל.

קראו עוד בעמוד 'המשימה שלנו' באתר זולת

מכון זולת לשוויון וזכויות אדם

נשיאה: זהבה גלאון

מנכ"לית: עינת עובדיה

ליצירת קשר

לאתר זולת: zulat.org.il

תרמו לזולת

כל הזכויות שמורות ל**זולת - לשוויון וזכויות אדם ©**