

תיקון חוק האזרחות: נדבך נוסף במדיניות הגזענית להבטחת הרוב היהודי

ב-3.3.25 פרסמה הממשלה תזכיר חוק לתיקון חוק האזרחות. הצעת החוק החדשה מבקשת לשלול את מעמד האזרחות מילדי אזרחים שנולדו במדינות שהוגדרו כמדינות אויב. אלה כוללות את איראן, אפגניסטן, לבנון, לוב, סודאן, סוריה, עיראק, פקיסטן, תימן ואת שטח רצועת עזה.¹

הצעת החוק הממשלתית לא נכתבה בחלל ריק. בדומה להצעות נוספות של הממשלה ושל מפלגות הקואליציה שהועלו בחודשים האחרונים בכנסת,² גם הצעת חוק זו מנצלת את האווירה הציבורית השוררת בקרב הציבור היהודי בישראל מאז הטבח שביצע חמאס ב-7 באוקטובר ועל רקע המלחמה המתנהלת מאז, כדי לקדם מהלכים המעמיקים את האפליה של פלסטינים ופוגעים בזכויותיהם.³ גם התשתית העובדתית הרעועה שעליה נשענים דברי ההסבר של תזכיר החוק מבהירה כי אין לו הצדקה ביטחונית אלא הוא נועד לפגוע בזכויות על בסיס גזעני ומפלג.

הרקע להצעת החוק

מאז הקמתה פועלת ישראל בדרכים שונות במטרה לצמצם את מספר הפלסטינים החיים בשטחים שבשליטתה. בין השאר מונעת המדינה כמעט לחלוטין מכל מי שאינו יהודי לרכוש מעמד בישראל, מייעדת את הרוב המכריע של הקרקעות ליהודים בלבד במקביל להטלת הגבלות קיצוניות על בנייה לאוכלוסייה הפלסטינית, ופוגעת בזכויות הפוליטיות והאזרחיות של כל הפלסטינים שבשטחה. הצעת החוק החדשה היא נדבך נוסף של מדיניות זו.

הצעת חוק זו היא הרחבה של חוק האזרחות והכניסה לישראל שחוקק ב-2003 כ"הוראת שעה" ומאז מוארך מדי שנה, עם תיקונים קלים.⁴ חוק זה מגביל כמעט לחלוטין את האפשרות של פלסטינים תושבי השטחים שנישאו לישראלים לקבל מעמד בישראל, להבדיל מבני זוג ממדינות אחרות שנישאו גם הם לישראלים. החוק מאפשר לשר הפנים להעניק – על פי שיקול דעתו המוחלט – היתרי שהייה זמניים בישראל לבני זוג פלסטינים אך זאת רק לגברים מעל גיל 35 ולנשים מעל גיל 25. את ההיתרים האלה יש לחדש שוב ושוב, הם מונעים קבלה של זכויות סוציאליות והם מותירים את הזוג בחוסר ודאות מתמיד לגבי עתידם. כאשר בני הזוג תושבי השטחים עוברים את גיל חמישים, ובתנאי שהם שוהים בישראל לפחות עשר שנים, שר הפנים רשאי להעניק להם – גם כאן על פי שיקול דעתו המוחלט – מעמד של תושב ארעי. חריגים אלה אינם נותנים מענה לרוב המכריע של הזוגות.⁵

¹ תזכיר חוק האזרחות (תיקון מס' ...), התשפ"ה-2025.

² ר', למשל, הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש מוות למחבלים), התשפ"ג-2023; הצעת חוק העונשין (תיקון – איסור הנפת דגל של מדינת אויב או של הרשות הפלסטינית בגופים המתקצבים או הנתמכים על ידי המדינה), התשפ"ד-2024; חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד-2024; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות).

³ ר', למשל, רונן ריינגולד ואורי בסט, החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה פוגע בדמוקרטיה ואסור להאריכו, מכון זולת (8.7.2024); איתי מק, נורמליזציה לעונשים אכזריים על בסיס גזעי במסווה של מאבק בטרור, מכון זולת (7.11.2024), טל הלל, איסור פלילי על הנפת דגל: פגיעה חמורה בחופש המחאה בישראל, מכון זולת (22.11.2024).

⁴ חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022.

⁵ יוסי גורביץ, חוק האזרחות והכניסה לישראל: איסור אפליה ואיחוד משפחות, מכון זולת (6.2.2022).

כתוצאה מחקיקת החוק נאלצו זוגות רבים, בהעדר כל ברירה אחרת, לעבור לגור מחוץ לשטח ישראל הריבונית – בעיקר בגדה המערבית או ברצועת עזה. כעת, לאחר שאסרה עליהם לחיות יחד כחוק בישראל, נתלית הממשלה במציאות שכפתה עליהם ודורשת למנוע גם מילדיהם של חלק מזוגות אלה את האפשרות לגור בישראל.

הצעת החוק תוביל להפרה גסה של זכויות האדם

ההצעה לתיקון חוק האזרחות מבקשת להוסיף כלי חדש לארגז הכלים המשמש את המדינה כבר היום במאמציה לקדם את העליונות היהודית בכל השטחים שבשליטתה. ככזו, ההצעה תגרוור פגיעה קשה בזכויות האדם ובעקרון השוויון בהיותה מבוססת על התייחסות לאזרחים הישראלים הפלסטינים כאזרחים סוג ב'.

מעמד האזרחות בישראל מוענק על פי עקרון הדם, על פיו האזרחות עוברת מהורים לילדיהם באופן אוטומטי, להבדיל מעקרון הקרקע, על פיו מעמד האזרחות נקבע על פי מקום הלידה. על בסיס עיקרון הדם, קובע חוק האזרחות כי ילדיהם של אזרחים ישראלים זכאים לאזרחות ישראלית, ללא קשר למקום בו נולדו.⁶ הצעת החוק מבקשת לשנות עיקרון זה, אך רק לילדיהם של אזרחים ישראלים שנולדו במדינות שהוגדרו בחוק כמדינות אויב.

בניגוד לרוח העולה מהצעת החוק, אזרחות אינה פריבילגיה שהמדינה יכולה להעניק ברצותה – ולשלול ברצותה. לכל אדם יש זכות לאזרחות, אשר מאפשרת לו להיות חבר מלא בקהילה בה הוא חי וליהנות מהזכויות המוענקות לחבריה. כמו כל זכות אחרת, גם את הזכות הזו לא ניתן לשלול באופן שרירותי ובוודאי שלא ניתן למנוע אותה בשל אופיו של אדם, בשל עמדותיו הפוליטיות או בשל מיקומו הגיאוגרפי.⁷

המשפט הבינלאומי מותיר למדינות מרחב של שיקול דעת בקביעה של תנאי ההתאזרחות. אולם זהו אינו שיקול דעת מוחלט. כך, נקבע מפורשות שלכל ילד יש זכות לקבל אזרחות עם לידתו,⁸ נאסר על מדינות להפלות בין בני אדם בחוקי האזרחות שלהן על בסיס לאום⁹ והוטלה חובה לצמצם את מספרם של חסרי האזרחות – כולל חובה להעניק להם אזרחות בנסיבות מסוימות, במיוחד במקרים של ילדים.¹⁰ הצעת החוק מהווה הפרה של איסורים אלה.

נוסף על כך, הצעת החוק האמורה לתיקון חוק האזרחות פוגעת פגיעה קשה בזכותם של אזרחי ישראל לחיי משפחה, בזכותם לכבוד ובזכותם לפרטיות. היא פוגעת בזכותם להינשא עם בחירי ליבם, לבחור יחד את מקום המגורים שלהם ולהעניק לילדיהם את אותה אזרחות שהם עצמם נושאים. הצעת החוק גם פוגעת בזכות לשוויון, שכן היא מבחינה בין אזרחים ומעניקה להם זכויות שונות – שלא על בסיס שונות רלוונטית אלא אך ורק על בסיס מקום מגוריהם.

⁶ [חוק האזרחות](#), תשי"ב-1952, סע' 4.

⁷ זכות זו הוכרה, בין השאר, בהכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם (1948), סע' 15.

⁸ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (1966) סע' 24, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (1989) סע' 7.

⁹ ר', למשל, [CCPR General Comment No. 17: Article 24 \(Rights of the Child\)](#).

¹⁰ האמנה בדבר מעמדם של חסרי אזרחות (1954) והאמנה בדבר צמצום חוסר אזרחות (1961).

החוק, אם יתקבל, יחול גם באופן רטרואקטיבי על ילדים שכבר נולדו אך טרם הספיקו להסדיר את אזרחותם. ילדים אלה – והוריהם – חיו עד עתה בידיעה שהם זכאים לקבל מעמד בישראל. בכך פוגעת הצעת החוק גם בעקרון ההסתמכות ומותירה אותם בחוסר ודאות לגבי עתידם.

אין הצדקה לתיקון חוק האזרחות

על פי דברי ההסבר של תזכיר הצעת החוק, "קיימת תופעה של אזרחי ישראל היוצאים למדינות אויב, נישאים לתושבי מדינות אלה ונולדים להם שם ילדים". לטענת הממשלה, ישנם "מקרים רבים" בהם ילדים אלה מבקשים להירשם כאזרחים ישראלים רק בבגרותם, כאשר כבר "יש להם הזדהות ונאמנות עם מדינת האויב", אך למדינה אין כל אפשרות לסרב לבקשתם זו ומכאן הצורך בהצעת החוק.

טענה זו מנסה לתת הצדקה ביטחונית להצעת החוק. אלא שהקביעה לפיה כל מי שנולד במדינת אויב מפתח בבגרותו "הזדהות ונאמנות עם מדינת האויב" היא שרירותית ומנותקת מהמציאות. היא יוצרת קשר אוטומטי בין מקום לידה לבין עמדות פוליטיות וערכיות, על אף שמגוון הדעות הקיים כמעט בכל חברה אנושית מוכיח אחרת. מעבר לכך, גם לו הייתה טענה זו נכונה, הזדהות עם מדינת אויב בוודאי שאינה יכולה להצדיק שלילה מראש של מעמד אזרחות, בהעדר סכנה קונקרטית וודאית מהאדם המבקש לקבל מעמד זה.

יתרה מזו, הממשלה לא טרחה להביא ולו נתון אחד שיבסס את טענתה. לא ברור כמה ילדים נולדו לאזרחים ישראלים ב"מדינות אויב", כמה מהם כבר נרשמו כאזרחים, כמה בקשות תלויות ועומדות, כמה מהם ביקשו להירשם רק בהיותם בגירים וכמה מהם הביעו "הזדהות ונאמנות" עם המדינה בה נולדו. בהעדרה של תשתית עובדתית כלשהי להצעת החוק כל שנותר הן אמירות כלליות, לא מבוססות, שבוודאי אינן יכולות להצדיק את הפגיעה הגורפת בזכויות הטמונה בחוק.

כדי לספק צידוק נוסף להצעת החוק, מציינת הממשלה בדברי ההסבר כי כבר כיום קיימת אפשרות לשלול מאדם את מעמד האזרחות שלו בגין "הפרת אמונים למדינת ישראל". על פי החוק, "רכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע" באחת המדינות שהוגדרו כמדינות אויב, תיחשב אוטומטית להפרת אמונים.¹¹

אלא שההשוואה בין חוק האזרחות הקיים לבין הצעת החוק היא חסרת בסיס. ראשית, שלילת מעמד האזרחות מאדם אחד בשל התנהגותו אינה זהה לאי מתן מעמד מלכתחילה לציבור שלם, בוודאי כאשר מדובר בקטינים, בהם תינוקות בני יומם, הנמצאים בחזקת הוריהם ולא בחרו את מקום מגוריהם. שנית, ביטול מעמד האזרחות בשל הפרת אמונים לא נעשה באופן אוטומטי כאשר אדם מתגורר ב"מדינת אויב". הליך כזה נעשה רק על ידי בית המשפט, לאחר ניהול של הליך שיפוטי במסגרתו ניתנת לאדם שאת אזרחותו מבקשת המדינה לשלול אפשרות לסתור את החזקה הקבועה בחוק.

הממשלה ממשיכה וטוענת בדברי ההסבר של תזכיר החוק כי חזקה על ילדיהם של אזרחים ישראלים שנולדו ב"מדינת אויב" שרכשו בהן אזרחות או זכות לישיבת קבע ולכן אין חשש שהם יוותרו ללא

¹¹ [חוק האזרחות](#), תשי"ב-1952, סע' 11(ב)(2).

מעמד כלשהו. עם זאת, במקרים החריגים בהם זה יהיה המצב "ניתן יהיה לדון בבקשה למתן מעמד בישראל במסגרת הסמכות הכללית ושיקול הדעת הרחב הנתונים לשר הפנים לפי חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952, ובהתאם להסדרים הקבועים בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשפ"ב-2022".

גם כאן מטעה הממשלה. כל שחוקים אלה מאפשרים הוא הענקת מעמד זמני בלבד בישראל, אותו יש לחדש כל כמה חודשים. מעמד זה לא מאפשר קבלת זכויות סוציאליות וכולא את המחזיק בו בסבך ביורוקרטי, כשהוא נותר בחוסר ודאות תמידי לגבי העתיד. בכך חושפת אותם המדינה למעמד של חסרי אזרחות, בניגוד להוראות המשפט הבינלאומי המחייב מדינות למנוע מצבים מעין אלה. בוודאי שהסדר זה לא יכול לשמש כחלופה הולמת להסדר הקיים כיום בחוק, המעניק לקטינים אלה אזרחות אוטומטית.

עמדת מכון זולת: יש לגנוז את הצעת החוק

עמדת מכון זולת היא שיש להתנגד להצעה לתיקון חוק האזרחות ולדחות אותה על הסף, מאחר והיא פוגעת פגיעה חמורה בזכויות לאזרחות ולחיי משפחה ובעיקרון השוויון. דברי ההסבר הקלושים להצעת החוק מעידים לא רק על העבודה הבלתי מקצועית והרשלנית של משרד הפנים שניסח את הצעת החוק, אלא גם על כך שהחוק לא נועד לפתור בעיה אמיתית. במקום זאת, הצעה זו היא רק עוד אחת משורה ארוכה של הצעות חוק כופוליסטיות שהועלו בכנסת בחודשים האחרונים המקדמות שיח מסית וגזעני, המתחרות זו בזו מי תצליח לפגוע יותר בזכויותיהם של פלסטינים.

העלאתן של רוב הצעות החוק האלו, שהיו נדחות בעבר על הסף בשל אי החוקיות הבוטה שלהן, אפשרית כעת רק בשל בחירתם של חברי הקואליציה לנצל את המציאות כדי לקדם את סדר היום שלהם ולקבע בחקיקה מדיניות מפלה וגזענית.

גם אם רובן של הצעות חוק אלה לא יתקבלו בסופו של דבר כחוק, לפחות לעת עתה, הנחתן על שולחן הכנסת מסוכנת. עצם הדיון בהן נותן לגיטימציה לעמדות שהן מייצגות, דיון השוחק בהדרגה את העקרונות הבסיסיים של המשטר בישראל ומתיר פגיעה קשה בזכויות האדם ובשלטון החוק.

כתיבה וייעוץ משפטי: יעל שטיין