

הצעה לפגיעה יסודית בזכויות אדם

תגובה להצעת חוק-יסוד: כניסה, הגירה ומעמד בישראל

מבוא

ב-19.12.22 הניח על שולחן הכנסת ח"כ שמחה רוטמן את הצעת חוק-יסוד: כניסה, הגירה ומעמד בישראל (פ/394/25) (להלן: "הצעת החוק" או "חוק היסוד"). דיון ראשון בהצעת החוק נקבע בוועדת חוקה חוק ומשפט בראשותו של רוטמן ליום 21.7.25.

נייר עמדה זה מפרט את הסכנות שרואה מכון זולת בהצעה האמורה, ובראשן העובדה שההצעה מעגנת את סמכות המדינה לפגוע בזכויות האדם של מי שאינם יהודים במדינת ישראל ומונעת ביקורת שיפוטית על הפגיעה. בכך ההצעה מבקשת לפגוע באופן מהותי בזכויותיהם של מבקשי מקלט וחסרי מעמד וכן להרחיב את הפגיעה בזכויותיהם של אזרחי ישראל הפלסטינים באמצעות האיום בשלילת תושבות שטמון בחוק.

מדובר בהצעה המנוגדת לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ולפרוטוקול המשלים משנת 1967 (להלן: "אמנת הפליטים" ו"הפרוטוקול המשלים"). היא שוללת את זכויות האדם הבסיסיות ביותר של מהגרים שאינם זכאי שבות, ביניהם שוהים בלתי חוקיים ומבקשי מקלט בישראל. ההצעה מונעת את יכולתם לפנות לערכאות ומאפשרת את כליאתם ללא כל הגבלה, לצד שורה של צעדים דרקוניים נוספים אשר אמורים "לעודד" את עזיבתם מרצון. סעיף 8 להצעת החוק מרחיק לכת, ומאפשר שלילת אזרחות, תושבות ומעמד. מדובר בסעיף אשר פותח פתח למצבים בהם אדם יוותר מחוסר אזרחות, ואינו כלול באף חוקה בדמוקרטיה אחרת.

עליונות החוק ומתן היתר לפגיעה בזכויות אדם

כידוע, בישראל זכויות אדם רבות נגזרות מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והפגיעה בהן מותרת רק בהתקיימותם של ארבעה תנאים מצטברים - עיגון בחוק, הלימת ערכי מדינת ישראל, מטרה ראויה ומידתיות. כשישנה התנגשות בין חוק רגיל לחוק יסוד, ואף בין חוקי היסוד עצמם, קיימת אפשרות לפנות לבית המשפט לקבלת הגנה, על מנת שיעביר ביקורת שיפוטית על החקיקה. ככל שהחוק אינו עומד בארבעת התנאים המצטברים המצוינים מעלה, בסמכות בית המשפט לקבוע כי חוק, או חלק ממנו, אינו חוקתי.

הצעת החוק האמורה רוויה בסעיפים שעלולים לפגוע בזכויות אדם, ובכך היא יוצרת התנגשות חזיתית בין שני חוקי היסוד. הלכה למעשה, ההצעה קובעת את עליונותה על פני חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראשית, נוסח ההצעה כולל סעיפים המגבילים את האפשרות לביקורת שיפוטית. ובנוסף, העובדה שהממשלה מקדמת את הצעת החוק במקביל למהלכי הפגיעה במערכת המשפט, הנמשכים מאז הקמת הממשלה ה-37, ממחישים את הסכנה הטמונה בהצעה. הכוונה למנוע ביקורת שיפוטית

על חוקי יסוד נכללה בהצהרת שר המשפטים לוין על קידום מהפכה משטרית בינואר 2023.¹ בפועל חקיקה בנושא זה לא עברה, אך המתקפה המתמשכת של הממשלה על מערכת המשפט נועדה להחליש את מערכת המשפט בפועל ולמנוע ביקורת כזו הלכה למעשה.

מניעת גישה לערכאות

הצעת החוק קובעת כי מי שאינו אזרח או תושב ישראל מנוע מפנייה לערכאות בעניין כניסתו לישראל. מדובר בפגיעה חמורה ובלתי מידתית בזכות הגישה לערכאות, אשר הינה זכות חוקתית.² המשמעות של חסימת הגישה לערכאות השיפוטיות היא מניעה בפועל של כל ביקורת שיפוטית על החלטות רשות האוכלוסין וההגירה בעניין סירוב כניסת זרים לישראל, וכך פליטים שמגיעים לפתחי מדינת ישראל וכניסתם תסורב, לא יוכלו לפנות לבית המשפט לקבלת סעד.

דוגמא לחשיבות זכות הגישה לערכאות של פליטים נראתה כאשר הגיעו לישראל פליטים מאוקראינה, בתחילת הפלישה הרוסית לאוקראינה במרץ 2022. במקרים רבים שבהם כניסתם סורבה, מנע בית המשפט את גירושם.³ יודגש כי גירוש פליטים מבלי לברר את נסיבותיהם האישיות, מבלי לאפשר להם להגיש בקשת מקלט ומבלי להבטיח את שלומם במדינה אליה הם מגורשים, מהווה הפרה חמורה של עקרון אי ההחזרה של אמנת הפליטים וכן של סעיפים נוספים.⁴ יוזכר כי ישראל חתומה על אמנת הפליטים ועל הפרוטוקול המשלים ואשררה את שניהם. כמו כן, ועל אף שהאמנה לא נקלטה בחוקיה הפנימיים של מדינת ישראל, הרי שההלכה הפסוקה קובעת כי ישראל מחויבת לעקרונות המשפט הבינלאומי, ועל כן לעקרונות האמנות עליהן היא חתומה ואותן אישררה.⁵ משמעות הסעיף בהצעת החוק היא כי מדינת ישראל תפר בבטות את התחייבויותיה לפי אמנת הפליטים ולפי המשפט הבינלאומי המנהגי, במידת והצעת החוק תתקבל.

מניעת מעמד והיתרים ממי שניכנס שלא כדין

בהצעת החוק מוצע לעגן את הקביעה כי אדם הנכנס לישראל בניגוד לחוק, או שווה בישראל בניגוד לחוק, לא יקבל מעמד בישראל. מדובר בהוראה גורפת, המתעלמת מסיבת הכניסה לישראל ואינה מתייחסת למצבים של אנשים המהגרים כתוצאה מפליטות, של קורבנות סחר בבני אדם, ואף של זרים בעלי קשרי משפחה בישראל וכאלה שבעניינם קיימים טעמים הומניטריים.

¹ יעל פרידסון, לוין: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים, הארץ (4.1.2023).

² ראו ע"א 733-95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577 (פורסם בתקדין, 15.07.1997); בג"ץ 9198-02 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סג(1) 352 (פורסם בנבו, 2.10.2008).

³ עמ"נ (מינהליים ת"א) KRISTINA B 389-04-22 נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים (פורסם בנבו, 11.04.2022).

⁴ סימן לג, זט, וסימן לא(1) לאמנה בדבר מעמדם של פליטים (1951).

⁵ ישראל מחויבת לכבד את הוראות אמנת הפליטים אשר אושררה בשנת 1954 ואת הוראותיו של הפרוטוקול המשלים (אשררה בשנת 1986). בעניין זה ראו עמ"מ 8870/11 גונזלס נ' משר הפנים (פורסם בנבו, 25.4.2013); עמ"מ 4922/12 פלונים (חוץ השנהב) נ' משר הפנים, פסקה 12 (פורסם בנבו, 7.7.2013). על המחייבות הכללית למשפט הבינלאומי לפי "חזקת ההתאמה" יש לפרש את החקיקה הישראלית כתואמת את הוראות המשפט הבינלאומי, ראו: דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, נד(1) 721 (12.04.2000); בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22.09.2014).

מניעה גורפת לקבלת מעמד של בני אדם מאזורים מסוימים

עוד מוצע בהצעת החוק כי הממשלה תוכל לקבוע שאזרחים או תושבים של מדינות או אזורים מסוימים לא יקבלו מעמד או היתר שהייה בישראל. כלומר, אם מחר תפרוץ מלחמה במדינה מסוימת, תוכלנה הממשלה והכנסת לקבוע כי אזרחים מאותה המדינה לא יקבלו מעמד או היתר שהייה בישראל באופן גורף.

"עידוד עזיבה מרצון" דרך שלילה ופגיעה בזכויות אדם של פליטים

בהצעת החוק מוצע לחוקק חוק שמטרתו "לעודד" "שוהים בלתי חוקיים שלא ניתן להרחיקם" – משמע מבקשי מקלט ופליטים – לעזוב את ישראל. מוצע כי החוק יכלול הוראות שתאפשרנה כליאה של מבקשי מקלט ללא הגבלת זמן, הוראות שתאפשרנה הגבלה של מיקומם הגיאוגרפי ותחומי עיסוקם ואף הוראות הקובעות כי המדינה תוכל להחזיק בנאמנות בכל כסף אשר ירוויחו בעת שהותם בישראל, מכל מקור שהוא, עד ליציאתם מישראל. מדובר בשורת הוראות אכזריות, אשר מנוגדות לאמנת הפליטים, לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולפסיקת בית המשפט העליון. הוראות אלו פוגעות פגיעה ממשית, בלתי מידתית ובלתי סבירה בזכות לעבודה, לקיום בכבוד, ובזכות לחירות.⁶ מדובר בהוראות שאינן ראויות לעיגון בחוק יסוד.

שלילת אזרחות ותושבות

אם לא די בכל זאת, עוד מוצע לעגן בחוק היסוד את יכולת הכנסת לחוקק חוק אשר יסדיר שלילת אזרחות או תושבות בישראל. ההוראה מצטרפת לתיקונים לחוק האזרחות תשי"ב-1952 משנת 2008 ומשנת 2017,⁷ וכן לחוק לשלילת אזרחות או תושבות של אזרח אשר הורשע במעשה טרור וקיבל תגמול מהרשות הפלסטינית.⁸ על אף כי הצעת החוק אינה כוללת אמירה מפורשת בעניין, מובן כי מטרת החקיקה היא הרחבת הפגיעה באזרחי ישראל הפלסטינים, והכללת הסעיף בחוק היסוד המוצע תמנע את יכולת בית המשפט העליון להעביר ביקורת שיפוטית בעניין החלטות לשלילת אזרחות ותושבות. למעשה, הסעיף המוצע יאפשר לכנסת לחוקק חוקים המרחיבים את האפשרות לשלילת אזרחות מאזרחי ישראל הפלסטינים ואף להותירם חסרי אזרחות.

⁶ בהקשר של כליאה ראו: בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22.09.2014), בג"ץ 7146/12 נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת, סו(1) 717 (16.09.2013).

⁷ יוזר כי בשנת 2008 ולאחר מכן בשנת 2017 תוקן חוק האזרחות, תשי"ב-1952, באופן המאפשר לבית המשפט לעניינים מנהליים, לבקשתו של שר הפנים, לבטל אזרחות במקרים של ביצוע מעשה טרור או בגידה. במידה והדבר יוביל לכך שאדם נותר מחוסר אזרחות, יינתן לו רישיון ישיבה בישראל. ביקורת קשה נמתחה על התיקון האמור, שכן שלילת אזרחות והותרת אדם חסר אזרחות מהווה פגיעה איומה ובלתי מידתית בזכות האדם לאזרחות ואינה מקובלת במדינות דמוקרטיות בעולם. חרף הפגיעה, בית המשפט העליון קבע כי החוק עומד בתנאי פסקת ההגבלה (ראו: עע"מ 8277/17 זיוד נ' שר הפנים (21.7.2022)). עם זאת, בית המשפט קבע כי מי שיוותר חסר אזרחות עקב ביטול האזרחות צריך לקבל רישיון ישיבת קבע בישראל כדי שניתן לתושבי מזרח ירושלים.

⁸ [חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור \(תיקוני חקיקה\), התשפ"ג-2023](#), מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

עמדת מכון זולת

מכל הטעמים המוזכרים לעיל, מכון זולת מתנגד להצעת החוק באופן נחרץ וממליץ לחברי הכנסת לדחות אותה. ככל שתנוסח בחוק מדיניות הגירה עדכנית, הרי שעליה להתאים לעקרונות מגילת העצמאות ולהיות הומנית, שומרת זכויות אדם, ומותאמת למשפט הבינלאומי ולאמנות הבינלאומיות עליהן חתומה ישראל.

מכון זולת עומד על כך כי חוק יסוד המקבל מעמד על בחקיקה הישראלית, מטרתו לעגן זכויות אדם, ובמידת הצורך לקבוע גם את גבולות הזכות. אין מקום בחוקי היסוד של מדינת ישראל, כמדינה דמוקרטית, לחוק יסוד אשר שם לו למטרה למנוע גישה לערכאות, למנוע ואף לשלול מעמד מאוכלוסיות מסוימות, להתעמר ולפגוע בזכויות אדם של פליטים, כל זאת תוך מתן חסינות מפני ביקורת שיפוטית. על כן יש להתנגד לחוק בתוקף.

כתיבה: עו"ד אריענה פינסקר-לרר