



מזכיר הממשלה

ירושלים, כ"ה בתמוז התשפ"א
05 ביולי 2021

דחוף!
משאל טלפוני

אל: חברי הממשלה

שלום רב,

הנדון: חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 - הארכת תוקף -
משאל טלפוני

מצורפת הצעה בנושא שבנדון אשר שרת הפנים מבקשת להביאה להחלטת הממשלה.
יובהר כי הצעה זו מתקנת את החלטת הממשלה מס. 1019, מיום 8.6.2021, לנוכח דיונים שהתקיימו בנושא.

בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה אודה לכם אם תאשרו את **ההצעה בהקדם**
האפשרי לטלפון 02-6705532.

בברכה,

שלום שלמה
מזכיר הממשלה

העתקים: היועץ המשפטי לממשלה
המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה

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

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. בהתאם לסעיף 5 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן - **החוק**), ועל בסיס חוות דעת עדכנית של גורמי הביטחון המוסמכים, להאריך את תוקפו של החוק בששה חודשים עד ליום ד' בשבט התשפ"ב (6 בינואר 2022).
- ב. להביא לאישור הכנסת את הארכתו בצו של החוק כאמור.
- ג. בהתאם לסעיף 3ד 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 שרת 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

ביום 6 באוגוסט 2003 נכנס החוק לתוקפו. החוק נחקק בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1813 מיום 12 מאי 2002 בדבר הטיפול בשהים 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 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 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. לאחר מועד זה הוארך תוקפו של החוק 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 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, כתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003), התשע"ו – 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, והגיש את המלצותיו לפני כשנתיים. בשל תקופות הבחירות טרם נדרשו השרים להמלצות הצוות.

בנוסף, כיום תלויות ועומדות בפני בית המשפט העליון מספר עתירות, שעניינן החרגת מבוגרים מעל גיל 50/55 מהוראת השעה או לחילופין שדרוג מעמד ומתן רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5; הרחבת החלטת השר אשר קבעה שדרוג מעמד לא/5 לכל מי ששוהה בישראל תקופה ארוכה (ולא רק למי שהגיש בקשתו לפני סוף שנת 2003). מועד התגובה בעתירות אלה הינו ביום 21 ביוני 2021.

בהתאם לחוות דעת עדכנית של שירות הביטחון הכללי, שהוצגה לשר הפנים והוצגה בפני כל אחד מחברי הממשלה באופן אישי על ידי נציג גורמי הביטחון, 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 מוגבר ומוכח לעומת מבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים. האיום העיקרי הנשקף מאוכלוסיות אלה נובע הן מהיותם מאתר נוח ונגיש לגיוס עבור ארגוני הטרור, והן נוכח הפוטנציאל הגבוה הגלום בהם כמפגעים בודדים. הרקע לסיכון המוגבר הנשקף מאוכלוסיה זו נובע 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.

עמדה מקצועית זו, אשר נבחנה על ידי שר הפנים ביום 28 באפריל 2021, וזאת בהמשך לחוות דעת כתובה שהועברה לידיו בסמוך לאותו מועד מתחזקת ותקפה גם בעת הזו לנוכח המציאות הביטחונית הנפיצה באזור יהודה ושומרון. בשנת 2020 וברבעון הראשון של שנת 2021 נרשם איום ביטחוני גבוה של טרור תוצרת יהודה ושומרון, המקודם הן על ידי התארגנויות "מקומיות" ו"עצמאיות" והן על ידי מפגעים המתנהלים בפרופיל של "המפגע הבודד", בנוסף למאמצים האינטנסיביים מצד חמאס לקדם פיגועים ביעדים ישראלים. ההתרחשויות בזירה הפלסטינית משמרות אצל אוכלוסיית איחוד המשפחות ובני משפחותיהם רגישות מוגברת לשינויים ולאירועים המתרחשים בזירה, באופן שעלול להעצים את נכונותם לקדם פעילות טרור בעיקר בעיתות הסלמה ביטחונית. תופעה זו בלטה בהסלמה הביטחונית שהחלה באוקטובר 2015, במהלכה חלה עלייה משמעותית במעורבותם בטרור של מפגעים, שהינם בני משפחה של בעלי מעמד מכוח איחוד משפחות. 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 ורצועת עזה וכן נתונה לאיומים ביטחוניים מצד מדינות אויב ואזורים עוינים. פוטנציאל הסיכון הביטחוני עלול להחמיר לנוכח האפשרות להידרדרות במצב הביטחון והסדר הציבורי, בין היתר על רקע חוסר היציבות במערכת האזורית, תמורות במערכת הפוליטית עקב האפשרות של עריכת בחירות במערכת הפלסטינית ואי הוודאות הנוכחית לנוכח משבר הקורונה, ומכאן שלא ניתן להצביע על שינוי בתנאים הבסיסיים, המאפשר לבטל את המגבלות שנקבעו בהוראת השעה.

לפיכך, לאור כל האמור לעיל, ולצד שיקולי הביטחון הלאומי, מתקיימים טעמים ביטחוניים המצדיקים, כשלעצמם, את הארכת תוקף החוק בששה חודשים 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... וטוטל 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 החמאס 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 שהסמיך 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 לנוכח המשך פעילות הטרור המתבצעת מרצועת עזה לעבר מדינת ישראל, כפי שמוצאת את ביטויה באירועים הביטחוניים המתרחשים באופן תדיר מול רצועת עזה (ירי תלול מסלול לעבר ישראל, פעילות צבאית העלולה לדרדר את הזירה לסבבי לחימה נוספים ומאמץ מתמשך למימוש פיגועים בישראל) הרי שרצועת עזה עודנה אזור בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה, ולפיכך להנחות את שר הפנים בהתאם לאמור בסעיף 3ד לחוק.

לאחר שחוות הדעת הביטחונית, שהינה חוות דעת מסווגת, הוצגה בפני כל אחד מחברי הממשלה באופן אישי על ידי נציג גורמי הביטחון, נערך משאל טלפוני לפי סעיף 19(א) לתקנון עבודת הממשלה וזאת בהתאם לאישור היועץ המשפטי לממשלה, במסגרתו התקבלה החלטת ממשלה מס' 1019 ביום 8 ביוני 2021.

בהמשך לכך, ונוכח דיונים שהתקיימו בנושא, הוחלט על ידי שרת הפנים להביא בפני הממשלה הצעת מחליטים להארכה למשך ששה חודשים לעת הזאת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כיוון שהחוק בתוקף מזה 18 שנים, אין צורך בהיערכות נוספת מעבר להיערכות שנעשתה בגינו עד כה.

תקציב

כיוון שהחוק בתוקף מזה 18 שנים, אין צורך בתקציב נוסף מעבר לתקציב שהוקצה עד כה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

כיוון שהחוק בתוקף מזה 18 שנים, 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. (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).

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

מוגש על ידי שרת הפנים

**כ"ה בתמוז התשפ"א
05 ביולי 2021**

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הארכת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003, בששה חודשים עד ליום ד' בשבט התשפ"ב (6 בינואר 2022), 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 להיבטיה 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 המצב הביטחוני העדכני הרלוונטי, על ידי גורמי הביטחון והצגתו לשר הפנים ולממשלה.

סעיף ג' להצעה מבקש להביא לאישור הממשלה פעם נוספת וזאת בהתאם לסעיף 3ד לחוק כי עקב האיום הביטחוני הנשקף מרצועת עזה יש להמשיך שלא לאשר מתן רישיונות לישיבה בישראל או היתרים לשהייה בישראל לפי סעיפים 3 ו-3א(2) לחוק, לתושבי רצועת עזה, וזאת לנוכח המצב הביטחוני הנוכחי ברצועת עזה כפי שהוצג בפני שר הפנים על ידי גורמי הביטחון.

הארכת תוקפו של החוק טעונה אישור הכנסת. יוער, כי לאחר שאושרה הארכת תוקף החוק ביום 18.6.15, אישרה הכנסת את המלצת ועדת הכנסת המסמיכה ועדה משותפת של חוץ בטחון ופנים לדון בהארכה 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 עד היום.

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 עויינים, 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 שהייה 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 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 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, כתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003), התשע"ו – 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, והעביר את המלצותיו לפני כשנתיים. בשל תקופות הבחירות טרם נדרשו השרים להמלצות הצוות.

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 מכוח היתר שהייה במשך תקופה שתיקבע. בהמשך לדיון שהתקיים בעתירות המפורטות לעיל הודיעה המדינה, לאחר קבלת עמדתו של שר הפנים, על סוגי מקרים בהם ינתנו 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 להמשך דיון בהקשר זה. עוד קבע בית המשפט כי בהיבט הביטחוני לא חל שינוי משמעותי מאז שניתנו פסקי הדין הקודמים שדנו בהוראת השעה.

לאחר מחיקת עתירות אלה והשלמת מהלך השדרוג בהתאם להחלטת השר, הוגשו עתירות נוספות בנוגע להוראת השעה, שעניינן החרגת מבוגרים מעל גיל 50/55 מהוראת השעה או לחלופין שדרוג מעמדם ומתן רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5; הרחבת החלטת השר אשר קבעה שדרוג מעמד לא/5 לכל מי ששוהה בישראל תקופה ארוכה (ולא רק למי שהגיש בקשתו לפני סוף שנת 2003). ביום 17 באפריל 2019 הוגשה לבית המשפט העליון תגובה בעתירות אלה לפיה "בהינתן העובדה כי עניין לנו

בסוגיה המצויה בטבורו של מתחם שיקול הדעת הרחב הנתון לשר הפנים; ובהינתן עובדת התפזרות הכנסת בסוף חודש דצמבר 2018 והפיכת הממשלה מאותה העת ואילך לממשלה יוצאת, על כל המשתמע מכך; אזי המשיבים יבקשו להגיש הודעת עדכון בנושא זה עד ליום 1.9.19. " בדיון שהתקיים בבית המשפט העליון ביום 2 במאי 2019 החליט בית המשפט להאריך את המועד להגשת תגובת המדינה לעתירות עד למועד שהתבקש, 1 בספטמבר 2019. לאחר מועד זה הוגשו בקשות נוספות להארכת מועד לאור התפזרות הכנסת ומהטעמים שהוגשו בבקשה הראשונה, ומועד התגובה העדכני הינו 21 ביוני 2021. בהתאם לכך, יובאו נושאים אלה לפתחו של שרת הפנים החדשה. הצורך בהארכת תוקף החוק בששה חודשים נובע מכך שמחוות הדעת העדכנית של גורמי הביטחון והמגמות הביטחוניות המתוארות בה, עולה כי לא צפוי שינוי במצב הביטחוני המתואר בחוות הדעת במשך ששת החודשים הקרובים, וכי פוטנציאל הסיכון הביטחוני אף עלול להחמיר נוכח האפשרות להידרדרות במצב הביטחון והסדר הציבורי, בין היתר על רקע חוסר היציבות במערכת האזורית, ולפיכך ששה חודשים מהווים פרק זמן מינימלי להארכה. יצוין כי ביום 8 ביוני 2021 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1019 להארכת הוראת השעה בשנה. בהמשך לכך, ונוכח דיונים שהתקיימו בנושא, הוחלט על ידי שרת הפנים להביא בפני הממשלה הצעת מחליטים להארכה למשך ששה חודשים לעת הזאת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

לא רלבנטי

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

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


חתימה

יועץ משפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם

צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(הארכת תוקף החוק), התשפ"א - 2021

בתוקף סמכותה לפי סעיף 5 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003¹, (להלן: החוק), ובאישור הכנסת, מצווה הממשלה לאמור:

הארכת תוקף החוק
 1. החוק יוארך עד יום ד' בשבט התשפ"ב (6 בינואר 2022).

התשפ"א _____
 (2021 _____)
 (חמ 3-3416)

נפתלי בנט
 ראש הממשלה

¹ ס"ח התשס"ג, עמ' 544; ק"ת תש"ף, עמ' 1540.