



הכנסת

הלשכה המשפטית

**היועצת המשפטית
לועדת הפנים ואיכות סביבה**

ירושלים, כ"ז בתמוז התשס"ג
27 יולי 2003

לכבוד	לכבוד	לכבוד
דניאל סלומון, עו"ד	מר דני גבע	מר מני מזוז
משרד הפנים	יועמ"ש מטה	המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)
		משרד המשפטים

הנדון: הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003

הצעת החוק שבנדון מעוררת סוגיות שונות הן לענין ילדים והן לענין בני זוג. לשם גיבוש חוות דעתי לענין חוקתיותה של הצעת החוק, אודה לקבלת עמדתכם לסוגיות אלה.

ילדים

1. בפתח הדברים יצוין, כי הצעת החוק אינה כוללת התייחסות ספציפית, לא בנוסח הצעת החוק ולא בדברי ההסבר, להשפעת הצעת החוק על זכויותיהם ומעמדם של ילדים. הנני מפנה את תשומת לבכם להוראת סעיף 2 לחוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב - 2002, הקובעת כי על הממשלה במהלך הכנת הצעת חוק לקריאה ראשונה לבחון את השפעת הצעת החוק על זכויותיהם של ילדים ברוח עקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד, אשר אושרה על ידי עצרת האומות המאוחדות (להלן – אמנות זכויות הילד) - דבר שלא נעשה בהצעת חוק זו

2. **ילד הנולד באזור לזוג הורים ששניהם תושבי קבע בישראל –**

לאור הוראות הצעת החוק (הגדרת "תושב אזור") יראו את הילד כ"תושב האזור". הוראות תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד - 1974, מתייחסות לילד שנולד בישראל, אולם לא קיימות הוראות המסדירות מעמזו של ילד שנולד מחוץ לישראל. משמעות הדבר, כי לא

ניתן יהיה להסדיר את עמדו של שנולד באזור, במרשם האוכלוסין הישראלי. לכשיובא הילד לישראל עם הוריו, שהינם תושבי קבע החיים בישראל, ייחשב הילד לשוהה בלתי חוקי. יש לציין כי ילד שנולד באזור, לשני הורים תושבי קבע, אינו יכול להירשם באזור, שכן רישום ילד באזור מחייב כי לפחות אחד מהורי הילד יהיה תושב האזור. משמעות הדבר היא כי ילד זה יישאר ללא מעמד. לעניין זה ברצוני להפנותכם לאמנת זכויות הילד אותה אישררה מדינת ישראל שלענין זה קובעת האמנה כי אין משאירים ילדים נטולי מעמד. לדעתי, הסדרת מעמדם של ילדים בהצעת החוק תגביר את המידתיות הנדרשת, במיוחד לאור התכלית הביטחונית המצויה בבסיס הצעת החוק הממשלתית והעובדה שהנושא לא מוזכר בלשון ההצעה או דברי ההסבר.

3. ילד שנולד באזור להורה אחד שהינו תושב קבע והורה שני שהוא תושב האזור –

גם במקרה זה, נופל הילד בגדר הגדרת "תושב האזור" ולא ניתן להסדיר את מעמדו במרשם האוכלוסין הישראלי. אף במקרה זה, אם ייכנס הילד לשטחי ישראל, כדי לחיות עם הוריו, אשר מרכז חייהם בישראל, הוא ייהפך לשוהה בלתי חוקי. כאן עולה שוב, סוגיית התכלית הבטחונית ומידתיות ההסדר. יש לציין, כי במקרה בו ההורה תושב האזור, הנמצא בישראל בהיתר, יישאר לחיות עם הילד באזור, יאבד את מעמדו ואת זכויותיו כבן זוג של תושב קבע בישראל. בנוסף, במקרה בו ירצה בן הזוג תושב הקבע לעבור להתגורר באזור, לא יהיה הדבר באפשרותו, שהרי לתושב קבע אסור לשהות באזור (מכח צו אלוף). אם יעבור בן הזוג התושב להתגורר באופן לא חוקי באזור – כעבור מספר שנים ישלל מעמדו והוא יישאר נטול מעמד.

בהתייחס לשתי האפשרויות 2 ו-3 לעיל יש לציין כי ילד אשר נולד בישראל לשני הורים תושבי קבע או להורה תושב קבע ולהורה תושב אזור, השוהה בישראל בהיתר או נמצא במסגרת הליך של איחוד משפחות, ניתן להסדיר מעמדו במירשם האוכלוסין והוא יקבל מעמד של תושב קבע. האבחנה היא אם כן, רק בהתייחס למקום שבו נולד הילד פיסית (ולא בהתייחס למקום שבו מנהלים הוריו את חייהם או למעמדם בישראל).

4. ילד לאזרח ישראלי, כאשר ההורה האזרח נולד מחוץ לישראל ורכש את אזרחותו מכוח היותו בן של אזרח –

הורה אזרח ישראלי שנולד מחוץ לישראל ורכש את אזרחותו בשל היותו בן של אזרח ישראלי. להורה זה נולד ילד מחוץ לישראל (לדוגמא לימודים בחו"ל). מה דינו, שהרי במקרה זה אינו זכאי לאזרחות מכוח חוק השבות? הילד יוותר ללא מעמד ולא ניתן על פי הצעת החוק להתחיל רישום חדש להסדרת מעמדו.

5. היעדר אפשרות להגשת בקשות חדשות להסדרת מעמדם של ילדים –

לפי ההסדר הקיים היום לגבי ילדים שנולדו מחוץ לישראל לתושבי קבע, הונהג נוהג של מתן תושבות ארעית לשנתיים לפני הענקת מעמד של קבע. מה דין ילד שפגו השנתיים האמורות, הגיש בקשה להסדרת מעמדו, אך טרם ניתנה החלטה בעניינו, והילד שוהה בלתי חוקי בישראל בשל נסיבות שלא באשמתו (סחבת במשרד הפנים, למשל).

כמו כן, מה יהיה מעמדם של ילדים שנולדו לפני או אחרי הצעת החוק/החלטת הממשלה 1813 ולא הוגשה בקשה להסדרת מעמדם עד כה?

על פי הצעת החוק לא ניתן להגיש בקשות חדשות להסדרת מעמדם של ילדים, אשר אינם רשומים בישראל מסיבות שונות (למשל – שביתה במשרד הפנים, ילדים שלא חיו קודם לכן בישראל ולכן לא נרשמו וכיו"ב). במקרה בו הורה אחד הינו תושב קבע שלא התגורר עד עתה בישראל עם ילדיו והוא מחליט לחזור לגור בישראל, לא ניתן יהיה להסדיר את מעמדם של הילדים לאור הוראת סעיף 2 להצעת החוק. יודגש, כי ילדים אלה לא ניתן להסדיר מעמדו ברשות, שכן ילד שנולד באזור להורה תושב האזור חייב להסדיר מעמדו באזור סמוך ללידתו. בשל חוסר התיאום מאז אוקטובר 2000 בין מינהלת התיאום והקישור הפלסטינית (להלן - "המת"ק הפלסטינית") לבין מינהלת התיאום והקישור הישראלית (להלן - המת"ק הישראלית) לא קיים הליך של רישום מאוחר ברשות. במקרה שכזה נותר הילד ללא מעמד.

יש לקחת חשבון מקרים בהם לא יהיה בגיר לחיות לצידו של הילד באזור (אלמנות).

בני זוג

6. בני זוג הנישאים כעת או שנישאו בעבר וטרם הגישו בקשה להכרה במעמדם, כשאחד מהם תושב האזור והשני תושב קבע או אזרח ישראל –

בהתאם להוראות סעיף 2 להצעת החוק, בני זוג, שאחד מהם תושב האזור והאחר תושב קבע או אזרח ישראל, אינם יכולים לחיות בצוותא באופן חוקי, בשום מקום. סעיף 2 אמור קובע כי אין יותר אפשרות להגשת בקשות חדשות של איחוד משפחות. בנוסף לכך יש לציין כי לא ניתן לקבל מעמד ברשות הפלסטינית, שכן מאז אוקטובר 2000, נותק הקשר בין המת"ק הפלסטיני לבין המת"ק הישראלי. יתר על כן, תושב קבע או אזרח ישראל אינו יכול להיכנס לשטחי הרשות, זאת מכוח צו אלוף*.

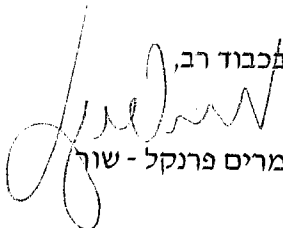
7. בני זוג שנישאו ובן הזוג תושב האזור נמצא כבר בעיצומו של ההליך המדורג לקבלת מעמד של תושב קבע או של אזרח-

- א. כאשר הגישו בני הזוג בקשה להסדרת שהיה בישראל אשר לא אושרה עובר למועד בו פג תוקפה של האשרה הקודמת, עשוי להיווצר מצב, בו שוהה בן הזוג תושב האזור בישראל, ללא היתר. היעדר חפיפה בתוקף האשרות כאמור, עשוי להיווצר, בין היתר, כתוצאה מטיפול הרשויות (למשל – שביתה או סחבת בירוקרטית). משנותר בן הזוג תושב האזור ללא היתר שהייה תקף, הרי שאין היתר שניתן להאריך את תוקפו כאמור בסעיף 1/4) להצעת החוק. כן לא ניתן להגיש בקשה חדשה לאיחוד משפחות מתוקף האיסור הגורף של סעיף 2.
- ב. הצעת החוק תחול על בני זוג שהגישו בקשה לשידרוג מעמדם במסגרת הליך איחוד משפחות טרם החלטת הממשלה, כאשר הבקשה לא אושרה עובר להחלטת הממשלה מפאת עיכובים הנוגעים למשרד הפנים, הגם שהוגשה זמן רב טרם ההחלטה.
- ג. ניתן לו היתר שהייה או רשיון ישיבה - תושב האזור לפי סעיף 1/4) להצעת החוק יוכל להמשיך ולקבל הארכות למעמד זה אולם לא יוכל לשדרג... מצב זה יוצר חוסר וודאות ופוגע בצפייה ובהסתמכות של תושב האזור על הזין הישראלי, כי עם סיומו של ההליך המדורג יוכל לקבל אזרחות ישראלית או מעמד של תושב קבע. יש לציין, כי נקודה זו מקבלת משנה תוקף במקרה בו קיבל תושב האזור רשיון לישיבת ארעי מסוג א/5 וכעת אינו יכול לסיים את ההליך המדורג בו לקח חלק משך שנים ארוכות באופן בו יוסדר מעמדו כתושב קבע או אזרח. יש לזכור כי מדובר במקרה בו עמדו בני הזוג בדרישות המבחן המדורג, כפי שגובשו על ידי המדינה זה מכבר, והסתמכותם וציפיותיהם מבוססות יותר נוכח התקופה הארוכה שחלפה (בשנים שלאחר הגשת הבקשה וטרם מתן האישור להתחיל במבחן המדורג ובשנים שלאחר אישור הבקשה על ידי משרד הפנים).
- ד. בהתייחס לסעיפים קטנים (א) עד (ג), מוצע לצמצם את התחולה הרטרואקטיבית כך שהחלת הוראות החוק תתייחסנה למי שהגיש את הבקשות זמן סביר לפני החלטת הממשלה, כפי שנעשה בענין בקשות איחוד משפחות שטרם אושרו במועד קבלת החלטת הממשלה (סעיף 2/4) להצעת החוק).

אמנות בינלאומיות

8. כיצד מתיישבת הצעת חוק זו עם הוראות האמנות אותן אישרה ישראל, לדוגמא – אמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, האמנה בדבר זכויות הילד ועוד.

אודה לקבלת עמדתכם.

מכבוד רב,

מרים פרנקל - שורף