



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

26 בפברואר 2025

1101

כ"ח בשבט התשפ"ה

עמוד

148 הצעת חוק איסור שהייה ושיבה בישראל שלא כדין (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת:

הצעת חוק איסור שהייה וישיבה בישראל שלא כדין (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025*

- תיקון חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022¹, אחרי סעיף 11 יבוא:
1. "איסור שהייה וישיבה בישראל
- (א) שר הפנים לא ייתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל, לתושב האזור או לבן משפחתו, לפי סעיפים 4 עד 8 או 15, אם תושב האזור הורשע במעשה טרור או אם הוא פעיל טרור.
- (ב) מפקד האזור לא ייתן היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור או רישיון לישיבה בישראל לתושב האזור או לבן משפחתו או לכל מבקש שאינו תושב האזור, אם תושב האזור או מבקש כאמור הורשע במעשה טרור או אם הוא פעיל טרור.
- (ג) אין בהוראות בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) כדי לצמצם את שיקול הדעת המוקנה בחוק לשר הפנים או למפקד האזור בכל הנוגע למתן היתרים לשהייה בישראל או רישיונות לישיבה בישראל, לפי העניין, למי שלא הורשעו במעשה טרור, למי שאינם פעילי טרור או למי שאינם בני משפחה של מורשעי טרור או פעילי טרור.
- (ד) בסעיף זה -
- "בן משפחה" - כל אחד מאלה, לפי העניין:

ד ב ר י ה ס ב ר

לפי החוק, היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל לא יינתן לתושב האזור אם יש מניעה ביטחונית לכך, על פי חוות דעת של גורמי הביטחון המוסמכים שלפיה המבקש או בן משפחתו עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל.

לאורך השנים הוגשו כמה עתירות כנגד החוק הקודם והחוק, בין השאר בטענות לפגיעה בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון. עתירות כנגד החוק הקודם נדחו (ר' למשל בג"ץ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2), 202 (2006), בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2), 44 (2012)), וכיום תלויות ועומדות עתירות כנגד החוק (ר' למשל בג"ץ 1777/22, 2741/22 - עדאלה, אבו טאלב ואח' נ' הכנסת ואח').

בפרשת סווסאן עליאן, שפסיקה בעניינה ניתנה בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עמ"נ 9143-10-22 סווסאן עליאן ואח' נ' רשות האוכלוסין וההגירה, ניתן ביום כ"ב בניסן התשפ"ג (13 באפריל 2023)), דן בית המשפט בשאלה אם לשר הפנים יש סמכות לשקול שיקולי הרתעה כלליים מכוח סעיף המניעה הביטחונית שבחוק. באותה פרשה נקבע כי אם

ביום י"ב באדר ב' התשפ"ב (15 במרץ 2022) נחקק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן - החוק), הקובע הסדרים הדומים לאלה שנקבעו בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן - החוק הקודם). שנחקק בימי האינתיפאדה השנייה, והוארך מוזמן לזמן עד לפקיעתו ביום ו' בתמוז התשפ"א (16 ביוני 2021).

החוק קובע איסור כללי בדבר מתן אזרחות, רישיונות לישיבה בישראל והיתרים לשהייה בישראל בידי שר הפנים במקרים של איחוד משפחות בין אזרחי ישראל לתושבי יהודה והשומרון (להלן - האזור). ובשעתו גם לתושבי חבל עזה, ובין אזרחי ישראל לתושבים או אזרחים של מדינות אויב - איראן, לבנון, סוריה ועיראק.

עם זאת, בחוק קבועים חריגים וסייגים לאיסור הכללי האמור אשר מכוחם אפשר בתנאים מסוימים לתת היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל לבני זוג שהם תושבי האזור, לקטינים תושבי האזור לצורך מניעת הפרדתם מהוריהם שהילדים נמצאים בחזקתם, במקרים הומניטריים מיוחדים ולמטרת טיפול רפואי, עבודה או מטרה זמנית.

* הצעת חוק מס' 5507/25/פ (מספר פנימי: 2228138); הועברה לוועדה ביום כ"א בשבט התשפ"ה (19 בפברואר 2025).
1 ס"ח התשפ"ב, עמ' 808.

(1) לעניין מתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל - הורה, בן זוג, ילד, אח, אחות, דוד, דודה, בן דוד, בת דוד, אחיין או אחיינית, לרבות בני משפחה כאמור שהם שלובים;

(2) לעניין חידוש היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל - הורה, בן זוג, ילד, אח או אחות, לרבות בני משפחה כאמור שהם שלובים;

"מעשה טרור" - כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016;²
"פעיל טרור" - כהגדרתו בחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה מממשלת ישראל, התשע"ח-2018.³

תיקון חוק הכניסה
לישראל

2. בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 -

(1) בסעיף 12 -

(א) האמור בו יסומן "א)", ובסופו יבוא "ולעניין עבירה לפי פסקאות (1) או (3), אם נכנס לישראל מהאזור או דרך האזור, דינו - מאסר שנתיים ולא פחות מרבע העונש המרבי שנקבע לעבירה";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) הורשע אדם בעבירה כאמור בסעיף קטן (א) סיפה, יצווה בית המשפט, נוסף על כל עונש, על אחד או יותר מאלה, אלא אם כן סבר שלא לעשות כן מטעמים מיוחדים שיירשמו:

(1) הטלת קנס בסכום שלא יפחת מ-10,000 שקלים חדשים ולא יעלה על 40,000 שקלים חדשים;

ד ב ר י ה ס ב ר

תידרש בחינה פרטנית לגבי קרוב משפחה של מי שהורשע במעשה טרור או שהוא פעיל טרור. לעניין זה מוצע להבהיר כי יישמר שיקול הדעת המוקנה בחוק לשר הפנים או למפקד האזור בכל הנוגע למתן היתרים לשהייה בישראל או רישיונות לישיבה בישראל למי שלא הורשעו בביצוע מעשה טרור או למי שאינם פעילי טרור, וכן למי שאינם בני משפחה של מי מאלה.

כמו כן, כדי לצמצם את הפגיעה במי ששוהה בישראל תקופה ממושכת, מוצע לקבוע כי המונח "בן משפחה" יוגדר לפי שלב הגשת הבקשה להיתר או לרישיון כאמור. לעניין בקשה ראשונה, המוגשת ככלל טרם הכניסה לישראל, ההגדרה תהיה רחבה ותכלול מעגלים נוספים, על בסיס התפיסה כי מדובר בבקשה של מי שעדיין לא קנה לעצמו מעמד בישראל או נמצא כבר בהליך של הסדרת מעמדו, ומשכך, הפגיעה בזכות לחיי משפחה תהיה מצומצמת יותר; לעניין חידוש אשרה של אדם שכבר שוהה בישראל ונמצא בהליך להסדרת מעמדו, ההגדרה תהיה מצומצמת ותכלול רק את בני המשפחה הקרובים ביותר (סעיף 1).

המדינה סבורה שבמסגרת שיקולי המניעה הביטחונית יש לאפשר גם מתן משקל לשיקולי הרתעה כלליים, עליה לפעול לתיקון סעיף המניעה הביטחונית הקבוע בחוק ולעגן שיקולים אלו במפורש.

באותה פרשה צוין כי שיקולי הרתעה כלליים אינם נוגעים בהכרח למערערים. זאת, הן משום שלא נשקף מהם או מבני משפחתם סיכון ביטחוני ישיר או עקיף, והן משום שספק אם ניתן לשקול שיקולים אלו כלפי מי שאינו נכלל בהגדרה "בן משפחה" של מפגע, שבה נכללים רק בן זוג, הורה, ילד, אח ואחות ובני זוגם. לפיכך, לגבי חלק מהמערערים נדרשת הרחבה של הגדרת הקרבה המשפחתית כדי שאפשר יהיה לשקול לגביהם שיקולים אלו.

מוצע אפוא לקבוע כי שר הפנים או מפקד כוחות צבא הגנה לישראל באזור (להלן - מפקד האזור), לפי העניין, לא ייתן היתר לשהייה בישראל ולא יחדש רישיון לישיבה בישראל למבקש שהוא בן משפחה של פעיל טרור או של מי שהורשע במעשה טרור. לעמדת המציע, יש באמור כדי לתת ביטוי ולעגן את שיקולי ההרתעה הכלליים בחוק, ולא

² ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

³ ס"ח התשע"ח, עמ' 732.

⁴ ס"ח התשי"ב, עמ' 354; התשפ"ה, עמ' 314.

(2) חילוט רכוש של הנידון שנתפס בהתאם להוראות סעיף 32 לפקודת סדר הדין הפלילי; לעניין סמכות התפיסה לפי סעיף 32 האמור - יראו כסף מזומן שנמצא על חשוד בעבירה כאמור ברישה, בנסיבות המפורטות בו, כשכר שניתן בעד ביצוע העבירה או כאמצעי לביצועה, אלא אם כן הוכח אחרת.

(ג) מי שנכנס לישראל מהאזור או דרך האזור בניגוד לחוק, או מפר תנאי מהתנאים שנקבעו באשרתו או ברישיון לישיבה שניתנו לו לפי חוק זה, לא יקבל היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל לפי חוק זה או לפי תחיקת הביטחון במשך עשר שנים, אלא אם כן סבר שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, כי יש לתת לו היתר או רישיון כאמור מטעמים מיוחדים;

(2) בסעיף 12א, בכל מקום, במקום "12(1)" יבוא "12(א)(1)".

ד ב ר י ה ס ב ר

או שהוא פעיל טרור ותעמוד על היחס שבין עיגונם של שיקולי הרתעה כלליים בחוק והשלכתם על הבחינה הפרטנית הנעשית מכוחו, וכן תדון בבחינת ההסדרים המוצעים והשפעותיהם על הזכות לחיי משפחה וזכויות אחרות, תוך עריכת איזונים מתאימים הנובעים מכך.

כמו כן תבחן הוועדה את הגדרת המונח "כסף מזומן" ותחולתו לעניין מטבע זה, וכן את ההסדר המוצע להגבלת התקופה לאימתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל לעשר שנים.

עלות תקציבית

להערכת משרד האוצר, העלות התקציבית של הצעת החוק היא עלות חד-פעמית של כ-326 מיליון שקלים חדשים (עבור בינוי ותשתית), וכן עלות שנתית של 151 מיליון שקלים חדשים (עבור תחזוקה ושוטף).

השפעה על זכויות הילד

ההרחבה המוצעת של ההגדרה "בן משפחה" עשויה להוביל לכך שיהיו ילדים שלא יוכלו לקבל היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל.

הצעת חוק בנוסח זהה פורסמה בהצעות חוק הכנסת - 1086, מיום י"ג בטבת התשפ"ה (13 בינואר 2025), ולא אושרה ברוב הדרוש.

עוד מוצע להחמיר את הענישה על עבירות של שהייה שלא כדין הקבועה בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 - כניסה לישראל וישיבה בישראל שלא כדין או הפרת תנאי מהתנאים שנקבעו באשרה או ברישיון לישיבה - אם ביצע אותם מי שנכנס לישראל מהאזור או דרך האזור. מוצע להחמיר את העונש המרבי על עבירות אלו משנת מאסר אחת לשנתיים, ולקבוע עונש מאסר מוערי של חצי שנה (רבע מהעונש המרבי). מלבד עונש המאסר, מוצע לקבוע חובת הטלת קנס על מי שהורשע בעבירות אלו, וכן הסדר חילוט המבוסס על חוקה שלפיה כסף מזומן שנמצא על חשוד בעבירות המבוצעות בנסיבות המפורטות לעיל ייחשב לשכר שניתן בעד ביצוע העבירה או כאמצעי לביצועה, אלא אם כן יוכח אחרת.

לבסוף מוצע לקבוע כי מי שנכנס לישראל מהאזור או דרך האזור בניגוד לחוק, או מפר תנאי מהתנאים שנקבעו באשרתו או ברישיון הישיבה שניתנו לו לפי החוק האמור, לא יקבל היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל במשך עשר שנים, אלא אם כן יסבור שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, כי יש לתת לו היתר או רישיון כאמור מטעמים מיוחדים (סעיף 2).

בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תבחן ועדת החוק וביטחון של הכנסת (להלן - הוועדה) את ההסדרים הנוגעים לאיסור שהייה וישיבה בישראל של בני משפחה של מי שהורשע במעשה טרור

יוזמים: חברי הכנסת עמית הלוי, אושר שקלים, קטי קטרין שטרית, חוה אתי עטייה, יוסף טייב, אברהם בצלאל, נון אזולאי, מישל בוסקילה, סימון מושיאשוילי, יונתן מישרקי, שלום דנינו, ניסים ואטורי, אליהו רביבו, גלית דיסטל אטבריאן, מיכל מרים וולדיגר, אופיר כץ, דוד ביטן, שרון ששי גואטה, עפית עבד, משה פסל, צגה מלקו, טלי גוטליב, משה סעדה, בועז ביסמוט, חנוך דב מלביצקי, אלי דלל, יצחק פינדרוס, יולי יואל אדלשטיין, אביחי אברהם בוארון, דן אילוז, אריאל קלנר, אליהו ברוכי, משה רוט, יצחק קרויזר, לימור סוזן הר מלך, אלמוג כהן, משה סולומון, עודד פורה, איתמר בן גביר, יצחק שמעון וסרלאוף, ארז מלול, אביגדור ליברמן, יבגני סובה, יוליה מלינובסקי, שרון גיר, צביקה פוגל, אוהד טל, שמחה רוטמן, עמיחי אליהו, עידן רול, מתן כהנא