

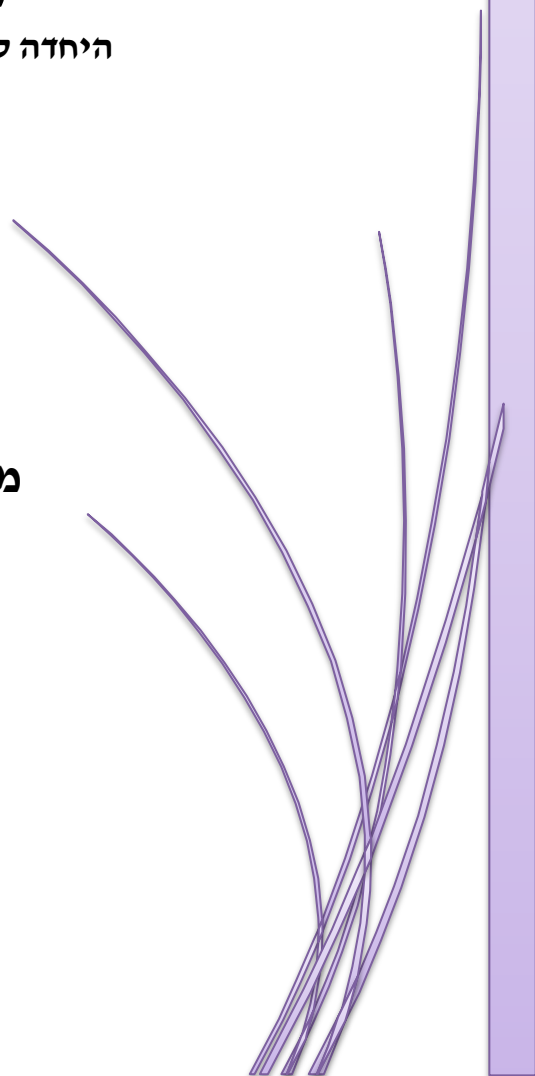
חוק מניעת איחוד משפחות פלסטיניות: מהות דמוגרפית בכסות ביטחונית

יולי 2021

נייר עמדה

היחדה למדניות- מדה אל-כרמל

מדה אל-כרמל



המסע לתיקון חוק האזרחות (הוראת שעה) החל בשנת 2002, על פי [החלטת הממשלה מס' 1813](#), שכותרתה לטפל ב"תושבים בלתי-חוקיים במדינה ומדיניות איחוד משפחות פלסטיניים וזרים ממוצא פלסטיני"¹. ב-31 ביולי 2003, אישרה הכנסת תיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: חוק האזרחות)², ומאז הוארך תוקפו של החוק ותוקן פעמים מספר. תיקון החוק מונע מאזרחים פלסטיניים לבחור בן או בת זוג באופן חופשי, ומונע מכל מי שבחר להינשא לפלסטינית/המתגוררת בגדה המערבית או בעזה או במדינת אויב (לפי ההגדרה הישראלית, איראן, עירק, לבנון, תימן וסוריה), לגור בגבולות הקו הירוק ללא אישור מערכת הביטחון הישראלית, אף שברור שהסיכוי לקבלת אישור כזה הוא נמוך ביותר.

ביום ראשון, 4 ביולי 2021, הסתיים תוקף הוראת השעה, ולראשונה מאז שנת 2003 כשלה הקואליציה בהארכת החוק בשנה נוספת. כעבור יומיים נפלה הצעת החוק בהצבעה בכנסת, בעקבות תמיכתם של 59 חברי הכנסת בהארכה (מתוכם שני חברי כנסת מן הרשימה הערבית המאוחדת [רע"מ] וכל חברי מפלגת מרצ), אל מול התנגדותם של 59 חברי כנסת (כולל חבר כנסת אחד ממפלגת ימינה). שני חברי כנסת מטעם רע"מ נמנעו בהצבעה. החוק נפל, אם כן, למרות תמיכת רע"מ ומרצ, ובזכות התנגדות אחד מחברי הקואליציה וסירוב האופוזיציה בהנהגת הליכוד לתמוך בהארכת החוק, אף שהם היו אלה שיזמו את החוק בשנת 2002. כישלון הקואליציה להארכת החוק עלול לערער את יכולת תפקודה של הקואליציה. הדיון בהארכת החוק הבלויט את חשיבות הממד הדמוגרפי הטמון בחוק, כפי שיתואר בנייר עמדה קצר זה.

מהות דמוגרפית

עד שנת 2021 עברה הארכת הצו הזמני בקלות וללא מכשולים ולא זכתה לדיון ציבורי או תקשורתי מעמיק. לפיכך מניעת איחוד משפחות ערביות לא עוררה מחלוקת ולא עמדה במוקד דיון פוליטי ממשי הן בקרב החברה בישראל והן בקרב המפלגות בישראל, והפכה, הלכה למעשה, למעין חוק קבוע. שנת 2021 הביאה עימה כאמור תפנית, שבעקבותיה התקשתה הקואליציה החדשה, המורכבת ממפלגות היוצרות ניגודים אידיאולוגיים מובהקים, ולראשונה אף ממפלגה ערבית, להאריך את התיקון לחוק האזרחות.

¹ סולטאני, נימר. (2004). ישראל והמיעוט הפלסטיני - דו"ח המעקב הפוליטי 2003. חיפה: מדה אל-כרמל.
² שם, עמ' 19.

הניסיון להאריך את החוק לווה בדיון פוליטי נוקב ועקרוני בתוך הקואליציה, ובדיון טקטי תועלתני בין הקואליציה לבין האופוזיציה. תחילה, שתי המפלגות מרצ ורע"מ התנגדו להארכת החוק מסיבות עקרוניות אידיאולוגיות,³ בהמשך לעמדתן מאז תיקון החוק ב-2003. עם זאת, כל נציגי מרצ, כולל שני חבריה הערבים, עיסאווי פרייגי וג'ידא רינאווי-זועבי, שינו את עמדתם ותמכו בחוק ביום ההצבעה בכנסת, בעקבות דרישת האופוזיציה שההצבעה תהיה הצבעת אימון בממשלה. גם כל נציגי מפלגת העבודה, כולל חברת הכנסת הערבייה אבתסאם מראענה, תמכו בהארכת החוק וכן שני חברי רע"מ, מנצור עבאס ווליד טאהא, והימנעות שני חברי רע"מ הנוספים, סעיד אלחרומי ומאזן גנאים, אגב הפרת ההבטחה שיצביעו נגד החוק לפני מועד ההצבעה.⁴

הצבעת רע"מ יצרה תקדים היסטורי, בכך שלראשונה מפלגה ערבית ומפלגת מרצ תמכו בחוק גזעני ומפלה נגד האוכלוסייה הערבית, אף שארגוני זכויות אדם בינלאומיים ומקומיים תיארו אותו כחוק גזעני ונוגד זכויות אדם בסיסיות וכמאפיין משטר אפרטהייד. מרצ, רע"מ וחברי כנסת ערבים במפלגות הציוניות זנחו בכך את עקרונותיהם ואת הבטחותיהם ותמכו בחוק, בתואנה למניעת הפלת הממשלה, וכדי להגן על הקואליציה החדשה. הם ניסו לתרץ את התנהגותם זו בטענה שהחוק סמלי, ושמימלא הסמכויות בסוגיה זו נתונות הלכה למעשה בידי שרת הפנים.

בד בבד התנהל דיון בין הקואליציה לבין האופוזיציה, לאור החלטת האופוזיציה להתנגד להארכת תוקף החוק. זו הייתה הפעם הראשונה שבה מפלגות הימין בראשות מפלגת הליכוד, שיזמה את תיקון החוק בשנת 2002, מתנגדות להארכת החוק. האופוזיציה לא התנגדה עקרונית למהות החוק, אלא נקטה עמדה טקטית כדי לנגח את הקואליציה שבראשה עומדת מפלגת ימינה. מטרת האופוזיציה הייתה להבליט את כישלונה של ימינה להאריך חוק חשוב למפלגות הימין ולשמר את הישגי קואליציות הימין בשני העשורים האחרונים, מתוך ניסיון להפיל את ממשלת בנט-לפיד.

ראש הממשלה נפתלי בנט ושרת הפנים איילת שקד הדגישו את מטרותיו הדמוגרפיות של החוק להבטיח רוב יהודי בישראל, בתוקפם את עמדת מפלגות האופוזיציה והאשימו את מנהיגיה "בצביעות".⁵ לדברי ראש הממשלה בנט: "יש נושאים שבהם האופוזיציה חייבת לגלות אחריות לאומית. יש דברים שלא ניתן לשחק איתם. ביטחון המדינה הוא קו אדום,

³ פאנט. (2021, 7 ביולי). ח"כ וליד טהא: חוק האזרחות לא יעבור בשום צורה בזכות קולות הרשימה המשותפת- נצביע נגד. [אתר פאנט](#). [בערבית].

⁴ ערב 48. (2021, 6 ביולי). הכנסת הפילה את חוק האזרחות: המשותפת תמכה בהארכת חוק מניעת איחוד משפחות. [ערב 48](#). [בערבית].

⁵ ערב 48. (2021, 5 ביולי). חוק מניעת איחוד משפחות נפל בוועדה המסדרת – העימות עובר למליאה. [ערב 48](#). [בערבית].

והמדינה צריכה לשלוט על מי נכנס אליה ומי הופך לאזרח".⁶ ומצדה איילת שקד, שרת הפנים, הדגישה את החשיבות הדמוגרפית של החוק, ואמרה: "עלינו לומר את האמת, זה גם נושא דמוגרפי. בסופו של דבר אנחנו מדינת הלאום של העם היהודי. אנחנו רוצים לשמור על זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית - יהודית ודמוקרטית. לחוק זה סיבות דמוגרפיות חשובות מאוד".⁷ לפני ההצבעה על הארכת החוק, גם ראש הממשלה החליפי ושר החוץ יאיר לפיד הדגיש את חשיבותו הדמוגרפית של החוק, וסבר כי הארכת החוק: "תבטיח רוב יהודי במדינת ישראל".⁸

התבטאויותיהם של ראש הממשלה, של ראש הממשלה החליפי, של שרת הפנים ושל רוב חברי הקואליציה בדבר חשיבות ההיבט הדמוגרפי של חוק האזרחות, אינן חדשות. עם זאת, הפעם הועצם במידה רבה הממד הדמוגרפי, במטרה לנגח את האופוזיציה ולהפעיל עליה לחץ מיוחד.

עיתון הארץ תקף את המשך הארכת תיקון חוק האזרחות, כפי שעשה מאז 2003, והבליט את חשיבות הממד הדמוגרפי והכסות הביטחונית שהפכו לתירוץ העיקרי בעת הארכת החוק. במאמר מערכת, שכותרתו "תנו למשפחות להתאחד", נכתב כך:

על פניו, הרקע לתיקון לחוק האזרחות היה ביטחוני [...] אלא שמאז שנחקק החוק חלפו 18 שנה. השיקולים הביטחוניים, שנותרו לכאורה על כנם, מלבינים כעת שיקולים דמוגרפים - דהיינו, הגנה על הרוב היהודי. זאת המוטיבציה האמיתית מאחורי השאיפה להמשך ולהאריך את הוראת השעה. [...] שר הביטחון בני גנץ, אפילו לא הסתיר זאת, באומרו ש"מדובר בחוק הכרחי לשמירה על ביטחון המדינה ואופייה היהודי והדמוקרטי".⁹

המניעים הדמוגרפיים עמדו בבסיס הארכת הוראת השעה מאז שנת 2003, אך אזכורם היה צנוע, ורק אחדים מחברי הכנסת הביעו זאת בפומבי במהלך השנים, כגון ח"כ יובל שטייניץ (הליכוד), שכיהן ב-2003 בתפקיד יו"ר ועדת חוץ וביטחון, ואמר בהקשר זה: "למדינה הזכות המלאה להגן על עצמה גם בסוגיה הדמוגרפית".¹⁰

בשנת 2005 במהלך ההצבעה על הארכת החוק בלט הממד הדמוגרפי, כיוון שהחלטת הממשלה להאריך את החוק התבססה על דוח שהכינה המועצה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל). בדוח זה נכתב מפורשות שנקודת המוצא להוראת השעה מתבססת על הצורך לשמור על צביונה היהודי

⁶ שם.

⁷ שם.

⁸ שם.

⁹ שם.

¹⁰ מאמר מערכת. (2021, 20 ביוני). מאמר מערכת, תנו למשפחות להתאחד. [הארץ](#).
¹⁰ לביא, אביב. (2003, 8 באוגוסט). אנחנו הנגע שצריך לבער. [הארץ](#) (המוסף). צוטט אצל: סולטאני, נימר. (2004). **ישראל והמיעוט הפלסטיני 2003**. חיפה: מדה אלכרמל.

של מדינת ישראל: "כמדינה בה ממש העם היהודי את ההגדרה העצמית הלאומית שלו".¹¹ לדברי גיורא אילנד (ראש המל"ל דאז): "חוק האזרחות הוא הדרך להתגבר על האיום הדמוגרפי".¹² גם ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, הצהיר: "איננו צריכים להתבייש במדיניות שמטרתה לשמור על הרוב היהודי במדינה היהודית, מבלי להצדיק את החוק בשיקולים ביטחוניים".¹³

הממד הדמוגרפי של הוראת השעה ליווה אפוא את תיקון החוק מאז שנת 2003, וזכה לתמיכת כל הממשלות מאז. בשנה האחרונה, מניע זה עמד ביתר שאת מאחורי מאמצי הקואליציה להארכת הוראת השעה ולהפעלת לחץ על האופוזיציה, אך גם מאמץ זה כשל.

המאבק למניעת הארכת החוק

מאז שנת 2003, הארכת החוק עברה ללא דיונים פוליטיים מעמיקים בתוך החברה הישראלית או בקרב המפלגות הציוניות, ובשקט יחסי בקרב החברה הערבית, כיוון שהתוצאה הייתה ידועה מראש לנוכח הקונצנזוס היהודי התומך בחוק. לרוב, המשפחות שנפגעו מהחוק נותרו לבד בהתמודדותן עם הממסד, וזכו רק לתמיכה צנועה מכמה עמותות ומפלגות ערביות. עם זאת, המצב השתנה במעט לאחרונה, בעיקר בעקבות תמיכת רע"ם וחברי כנסת ערבים מן המפלגות הציוניות בהארכת החוק, גם אם עשו זאת באמצעות הימנעותם בהצבעה.

עמדה זו עוררה תסיסה בקרב החברה הערבית והובילה למאבק ציבורי, בניסיון לסכל את הארכת החוק, להבדיל משנים קודמות. עוצמת המאבק והמחאה התחזקה לנוכח האפשרות שהחוק לא יוארך בשל סירוב האופוזיציה לסייע לממשלה. עובדות אלה עודדו תגובה נוקבת יותר הן מצד המשפחות הנפגעות והן מצד כמה ארגוני חברה אזרחיים, מפלגות ערביות ועמותות לזכויות אדם, המלווים חוק זה מאז שנת 2003.¹⁴

אומנם הלחץ והמחאה לא היו הגורם העיקרי שמנע את הארכת החוק, אך הם הבהירו את חשיבות שיתוף הפעולה הדרוש למאבק מצד כל הזירות: הפרלמנטרית, הציבורית והאזרחית עם זאת, מאבקים אלה עשויים לעודד מאבק נרחב יותר בעתיד, בייחוד על רקע העובדה שאי-הארכת החוק צפויה להיות זמנית וברי כי הממשלה תנסה להאריך אותה שוב.

¹¹ יועז, יובל. (2005, 3 במרץ). ראש המועצה לביטחון לאומי: להגביל בחוק מתן אזרחות לתושבים הנישאים לישראלים. [הארץ](#).

¹² שם.

¹³ אלוף, בן; ויועז, יובל. (2005, 5 באפריל). הממשלה תחמיר תנאי ההתאזרחות להבטחת רוב יהודי. [הארץ](#).

¹⁴ מרכז מוסאווא ריכז את פעילות המחאה והמאבק העממי, וארגן כמה הפגנות מול הכנסת ומפגשים עם המפלגות במטרה ללחוץ עליהן להתנגד לחוק, בייחוד על הרשימה המשותפת ועל נציגים ערבים במפלגות ציוניות.

המאבק שאירע לאחרונה על החוק עשוי להועיל ולהביא להפסקת הארכת החוק, מפני שהוא חשף את מטרתו האמיתית של החוק: העילה הדמוגרפית. מוסדות זכויות אדם יוכלו להשתמש בחשיפה זו באופן בינלאומי ומקומי בפני בית המשפט העליון בישראל, שלדעתנו יתקשה לשוב ולהסתתר מאחורי התירוץ הביטחוני והנימוק שמדובר בחוק זמני. הנתונים שהציגו נציגי השב"כ בדיונים האחרונים, ולפיהם מספר החשודים בעבירות ביטחוניות מקרב המשפחות המבקשות איחוד או שהצליחו לסיים הליך איחוד המשפחות לא עולה על עשרות בודדות, מתוך עשרות אלפי משפחות הממתינות להיתרי איחוד, יתמכו אף הם בעמדה זו.¹⁵

סיכום

התיקון לחוק האזרחות המונע את איחוד המשפחות הפלסטיניות שרד במשך 18 שנה, למרות העתירות לבג"ץ ועמדתם של ארגוני זכויות אדם מקומיים ובינלאומיים. לבית המשפט העליון הוגשו כמה עתירות, אשר טוענות כי החוק גזעני ומפלה במפורש ציבור מסוים בגלל השתייכותו הלאומית, וכי החוק גורף, רטרואקטיבי, לא חוקתי ולא עולה בקנה אחד עם החוק הבינלאומי.¹⁶ עם זאת, בית המשפט העליון דחה את העתירות בדצמבר 2012 ברוב של 6 נגד 5 שופטים, וטען כי החוק זמני וכי הטיעון הביטחוני סביר ומשכנע. לפיכך, הוראת השעה הזמנית הפכה למדיניות קבועה ולמעין חוק קבוע. החוק פגע ב-45,000 משפחות ערביות בקירוב מאז שנת 2003.

כישלון הממשלה להאריך את החוק ב-2021 נבע מנסיבות פוליטיות ייחודיות שערערו את הקונצנזוס הציוני, והיה תוצר של ניגוח בין הקואליציה לבין האופוזיציה. התנהלות זו חשפה בבהירות את מטרות החוק והתוותה את דפוסי ההתנהגות העתידית של הקואליציה, על רכיביה המגוונים. בין היתר הובהר:

- בולטות ממד הדמוגרפיה בהוראת השעה לעומת שיקולי הביטחון.
- לראשונה מאז תיקון הוראת השעה תמכו בהארכת החוק מפלגה ערבית (רע"מ) ומרצ (שדבקה בעמדה עקשנית נגד החוק).

¹⁵ פוקס, נינה. (2021, 5 ביולי). נציג שב"כ הזהיר לקראת ההצבעה על חוק האזרחות: "אוכלוסייה מועדת לפיגועים". [ynet](https://www.ynet.co.il).
¹⁶ בג"ץ 07/830 עדאלה ואח' נ' שר הפנים. ראו "עתירה נגד התיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל". עדאלה [בערבית].

- התנהגותן של רע"מ ומרצ מעידה על כך שהן לא יעזו להפיל את הממשלה, אפילו במחיר ויתור על עקרונות או תמיכה במדיניות וחוקים הסותרים את עקרונותיהם, בתואנה למנוע את חזרת הליכוד בראשות בנימין נתניהו לשלטון.
- כישלון ההארכה אין פירושו ביטול החוק או השלכותיו הקשות על אלפי משפחות ערביות, שהסמכות לדון במעמדם נתונה עתה בידי שרת הפנים איילת שקד, אשר תומכת בתוכן החוק וביעדיו.
- חשיפת מרכזיות הממד הדמוגרפי בשיקולי הארכת הוראת השעה, אשר מטילה צל על הנימוק הביטחוני, תעודד את חידוש המאבק הציבורי, הפרלמנטרי והמשפטי, כדי למנוע את הארכת הוראת השעה מחדש, ואולי אפילו תוכל להביא לביטולה כליל.