

הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת שמחה רוטמן

פ/25/394

הצעת חוק-יסוד: כניסה, הגירה ומעמד בישראל

1. עקרונות יסוד
(א) ארץ ישראל היא מולדתו ההיסטורית של העם היהודי, שבה קמה מדינת ישראל.
(ב) מדינת ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, שבה הוא מממש את זכותו הטבעית, התרבותית וההיסטורית להגדרה עצמית.
(ג) מימוש הזכות להגדרה עצמית לאומית במדינת ישראל ייחודי לעם היהודי.
(ד) מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות.
(ה) למדינת ישראל נתונה הסמכות לקבוע מי יבוא בשעריה.
2. מטרה
מטרת חוק-יסוד זה לקבוע הוראות לעניין כניסה לישראל, הגירה, קבלת מעמד בישראל והתאזרחות, ולהבטיח מדיניות הגירה שתגן על הזכות הייחודית להגדרה עצמית של העם היהודי במדינת ישראל ותשמור על ריבונותה וביטחונה של מדינת ישראל.
3. עליונות החוק
בכל סתירה בין הוראות חוק, לרבות חוק-יסוד, לבין הוראות חוק-יסוד זה, יחולו הוראות חוק-יסוד זה, זולת אם נאמר בחוק או בחוק היסוד במפורש שתקפו הוא על אף האמור בחוק-יסוד זה.
4. קבלת מעמד בישראל
(א) הוראות לעניין תושבות ואזרחות ישראלית ייקבעו בחוק.
(ב) הממשלה תקבע, באישור הכנסת, מכסה שנתית מרבית של מקבלי מעמד בישראל; פרטים יקבעו בחוק; לעניין חוק-יסוד זה, "מעמד" – אזרחות, אשרה או רישיון שמכוחו רשאי אדם שאינו אזרח ישראלי או תושב ישראל לשהות בישראל לתקופה העולה על שנה.
(ג) אדם שנכנס לישראל או שהה בה לתקופה העולה על שלושה חודשים בניגוד לחוק, לא יקבל מעמד בישראל.

- (ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) לא יחולו על מי שזכאי לעלות לארץ על פי חוק השבות, התשי"ו-1950.¹
5. כניסה לישראל
- (א) הוראות לעניין כניסה לישראל ייקבעו בחוק.
- (ב) מי שאינו אזרח ישראלי או תושב ישראל אינו רשאי לפנות לבית המשפט למתן סעד לעניין כניסה לישראל, ובית המשפט לא יעניק סעד בעניינו אלא אם קבע כי הוא זכאי למעמד בישראל על פי חוק.
- (ג) הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו על מי שזכאי לעלות לארץ על פי חוק השבות, התשי"ו-1950.
6. מניעת כניסה לישראל
- (א) הוראות לעניין מניעת כניסה לישראל ייקבעו בחוק.
- (ב) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לקבוע כי אזרחים או תושבים של מדינות או אזורים מסוימים לא יקבלו מעמד או היתר שהייה בישראל; פרטים ייקבעו בחוק.
7. חובת הרחקה ועידוד עזיבה של שוהים בלתי חוקיים
- (א) אדם הנכנס למדינה בניגוד לחוק או ששוהה בישראל בניגוד לחוק (בסעיף זה – שוהה בלתי חוקי) יורחק ממדינת ישראל.
- (ב) המדינה תעודד עזיבה של שוהים בלתי חוקיים שמדינת ישראל אינה יכולה להרחיקם.
- (ג) הוראות לעניין סעיף זה ייקבעו בחוק; חוק כאמור יוכל לקבוע בין היתר –
- (1) הוראות לפיהן שוהה בלתי חוקי יוחזק במשמורת לכל תקופת שהותו בישראל;
- (2) הוראות לפיהן תנועתו של שוהה בלתי חוקי תוגבל לאזורים גאוגרפיים מסוימים או לזמנים מסוימים;
- (3) הוראות האוסרות או מגבילות את יכולתו של שוהה בלתי חוקי לעבוד בתחומי מדינת ישראל באזורים גאוגרפיים או תחומי עיסוק מסוימים ובתנאים ייחודיים;

¹ ס"ח התשי"ו, עמ' 159.

(4) הוראות הקובעות כי כספים, מכל מקור שהוא, שמגיעים לשוהה בלתי חוקי בתקופת שהותו בישראל, יוחזקו, כולם או מקצתם, בנאמנות על ידי מדינת ישראל ויוחזרו לשוהה הבלתי חוקי, רק לאחר שיעזוב את מדינת ישראל;

(5) הוראות לפיהן שוהה בלתי חוקי לא יזכה לאותם שירותים, או לשימוש באותם שירותים להם זוכים בעלי מעמד בישראל.

8. שלילת תושבות או אזרחות
חוק יכול לשלול אזרחות, תושבות או מעמד בישראל, בתנאים שייקבעו בו.
9. יציבות
אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.
10. נוקשות
אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת.
11. הוראות מעבר ושמירת דינים
(א) כל חיקוק או הוראת מנהל העוסקים בנושאים המוסדרים בחוק-יסוד זה ונמצאים בתוקף ביום קבלתו, יראו אותם כאילו התקבלו בהתאם להוראות חוק-יסוד זה.
- (ב) עד לקביעת מכסה שנתית מירבית כאמור בסעיף 4, לא יינתן מעמד אלא בהתאם להוראות שייקבעו בחוק.

ד ב ר י ה ס ב ר

מדינת ישראל מתמודדת בשני העשורים האחרונים עם גלי הגירה והסתננות בלתי פוסקים. ואולם, על אף שמדובר בבעיה בקנה מידה רחב, ובמדיניות שראוי שתשורטט על ידי הכנסת, עד היום טרם חוקק חוק הכולל בתוכו את מדיניות מדינת ישראל בנוגע להגירה ולכניסה אליה, וכן בנוגע להסדרת המעמד של תושבים ואזרחים בישראל.

בנוסף, בהיעדר הסדר של קבע הרואה לנגד עיניו את דמותה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, נקבעות הוראות שעה על ידי המחוקק ונקבעים הסדרים על ידי בתי הדין לעררים, בית המשפט לעניינים מנהליים ובית המשפט העליון בשיטה של נטילת סמכויות "זוחלת" משרי הפנים ומנבחי הציבור.

הצעת חוק-יסוד זו קובעת קווים כלליים בנוגע לכניסה לישראל, לקבלת מעמד בישראל, להרחקה מישראל וכן לשלילת אזרחותו של תושב או אזרח ישראלי.

בסעיפים 1-2 מוצע לקבוע את עקרונות היסוד של החוק ומטרותיו. הסעיפים קובעים כי מדינת ישראל היא ביתו של העם היהודי, ובה יממש את זכותו להגדרה עצמית.

בסעיף 3 מוצע לקבוע כי אם תיווצר סתירה בין הוראות חוק, לרבות חוק-יסוד, לבין הוראות חוק-יסוד זה, יחולו הוראות חוק-יסוד זה, אלא אם נאמר בחוק או בחוק היסוד במפורש שתקפו הוא על אף האמור בחוק-יסוד זה.

בסעיף 4 מוצע לקבוע כי קבלת מעמד בישראל תהיה מכוח חוק, כי תיקבע מכסה שנתית של מקבלי מעמד בישראל, וכי הסתננות לישראל שלא כדין או שהייה שלא כדין, תהווה חסם מפני קבלת מעמד

בישראל, וזאת ככל שמדובר בשהות של למעלה משלושה חודשים בגבולות הארץ. ההוראות האמורות לא יחולו על מי שזכאים לעלות לישראל מכוח חוק השבות.

בסעיף 5 מוצע לקבוע כי הוראות הכניסה לישראל ייקבעו בחוק, וכן כי מי שאינו אזרח או תושב ישראל אינו רשאי לפנות לבית המשפט כדי שיכריע בעניין כניסתו לישראל. רק תושב או אזרח יוכל לפנות לבית המשפט בעניין אדם אחר המבקש להיכנס, אולם בית המשפט ייתן סעד רק אם יקבע שאכן יש לתת מעמד לאדם הנידון. גם הגבלות אלו לא יחולו על מי שזכאי לעלות ארצה על פי חוק השבות.

בסעיף 6 מוצע לקבוע כי הוראות לעניין מניעת כניסה לישראל ייקבעו בחוק. בנוסף, מוצע כי הממשלה באישור הכנסת תהא רשאית לקבוע כי אזרחים או תושבים של מדינות או אזורים מסוימים לא יוכלו לקבל מעמד או היתר שהייה בישראל.

בסעיף 7 מוצע לקבוע כי המדינה תרחיק אל מחוץ לגבולותיה שוהים בלתי חוקיים שנכנסו אליה בניגוד לחוק. עוד מוצע כי המדינה תעודד עזיבה של שוהים בלי חוקיים שאינה יכולה להרחיקם באמצעות הסדרים שייקבעו בחוק. חוקים למטרה זו יוכלו לקבוע, בין היתר, כי: שוהים בלתי חוקיים יוחזקו במשמורת לכל תקופת שהותם בישראל; תנועתם של שוהים בלתי חוקיים תוגבל לאזורים או זמנים מסוימים; הגבלות לשוהים בלתי חוקיים בעניין תעסוקה באזורים, בתחומים או בתנאים מסוימים; החזקה על ידי המדינה של כספים המגיעים לידיה של השוהה הבלתי חוקי שיוחזרו לו רק כאשר יעזוב את המדינה; וכן כל הוראה המונעת משוהה בלתי חוקי לקבל שירותים שלהם זכאי בעל מעמד קבוע.

בסעיף 8 מוצע לקבוע כי הכנסת תהא רשאית לקבוע חוקים שיסדירו תנאים לשלילת תושבות ואזרחות ישראלית, בהתאם לתנאים שייקבעו בחוק.

בסעיף 9 מוצע לקבוע כי תקנות שעת חירום לא יוכלו לשנות או להגביל את הוראות חוק-יסוד זה.

בסעיף 10 מוצע לקבוע כי לא ניתן יהיה לשנות את האמור בחוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שהתקבל ברוב חברי כנסת.

בסעיף 11 מוצע לקבוע כי כל חוק או הוראת מנהל שעוסקים בנושאים המוסדרים בחוק היסוד המוצע, והמצויים בתוקף במועד חקיקתו, ייחשבו כעומדים בהוראות חוק-יסוד זה. כמו כן, מוצע לקבוע כי עד שתיקבע מכסה שנתית של מקבלי מעמד בישראל, ייתנו מעמד רק במקרים מיוחדים שייקבעו בחוק.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת שמחה רוטמן וקבוצת חברי הכנסת (פ/1568/24) ועל ידי חבר הכנסת שמחה רוטמן (פ/3315/24).

הצעת החוק זהה לפ/3315/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ה בכסלו התשפ"ג (19.12.2022)