



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

17.1.2023

לכבוד

יו"ר הוועדה המשותפת לדיון בהצעות חוק בנושא שלילת אזרחותו או תושבותו של פעיל
טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה טרור, ח"כ אופיר כץ.

שלום רב,

**הנדון: הצעות חוק ביטול אזרחות ותושבות של פעיל טרור המקבל תגמול עבור ביצוע
מעשה טרור**

1. אנו מתכבדים להביע את עמדתנו בעניין הצעות החוק הנדונות. אנו סבורים כי למרות חשיבות המאבק בטרור שההצעות באות לקדם בכלל, וחשיבות המאבק בתגמול עבור ביצוע מעשה טרור בפרט, הרי שניתן להגשים את רוב רובן של תכליותיו של החוק במסגרת הדין הקיים, אשר אוסר על ביצוע פעולות ברכוש טרור, מסמיך את המדינה לחלט כספים הקשורים לטרור, ואף מסמיך את בית המשפט לשלול אזרחות ממי שביצע מעשה טרור.¹ ככל שהאיסורים הפליליים וסמכויות החילוט הקיימים אינם מספיקים כדי לאפשר מאבק אפקטיבי בתופעה פסולה זו, יש למקד את תיקוני החקיקה במישורים אלה, ולא בתנאים לשלילת אזרחות – ולמעשה בהסדר שעלול בסופו של דבר להביא לגירוש מן הארץ, וזאת ללא הליך הוגן מינימלי.

2. רק לאחרונה, בפסק הדין שניתן ביולי האחרון, ע"מ 8277/17 זיוז נ' שר הפנים (2022), בו אישר בית המשפט את הסדר שלילת האזרחות לפי סעיף 11 בחוק האזרחות, קבע בית המשפט כי אלמנטים קריטיים לכך הם העובדה שמדובר בהחלטה שיפוטית לאחר הליך הוגן ובו בחינה פרטנית של פרטי המקרה, וכן שיישאר למי שנשללה ממנו אזרחות רישיון קבע לישיבה בישראל אם אין לו אזרחות נוספת. ההצעה שבפנינו לא תצלח את המבחנים האלה: מדובר בשלילה

¹ ראו סעיפים 31-32 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, האוסרים על ביצוע פעולות ברכוש למטרות טרור ועל ביצוע פעולות ברכוש הקשור לעבירות טרור חמורות. כן ראו סימן ב' לפרק ה' לחוק, המאפשר חילוטם של כספים הקשורים לעבירות טרור חמורות. לעניין הסמכות לשלול אזרחות ראו סעיפים 11-11 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952.

אמיר אלשיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרונסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

פרופ' מאיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופט רוזלי סילברמן אבול, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגיר לשעבר מרטי איוניק, ארה"ב

אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזף, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקוסי, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן ווסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמון

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצ

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



אוטומטית של שר הפנים, ללא גורם שיפוטי, ללא הליך הוגן, וללא פתרון לאדם חסר אזרחות.

3. כידוע, הזכות לאזרחות מוכרת כאחת הזכויות החשובות של האדם – אשר כדברי בית המשפט העליון, "קיומה, פעמים רבות, הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד.... בבחינת צינור החיים של זכויות אדם רבות."² בשל חשיבותה העילאית של הזכות לאזרחות, ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם הדגישה עוד בשנת 1948 כי "כל אדם זכאי לאזרחות" וכי "לא תישלל מאדם אזרחותו דרך שרירות". עקרונות אלה מוכרים היום כמשקפים נורמות מנהגיות בסיסיות של המשפט הבינלאומי, המחייבות את כלל מדינות העולם.³

4. בהינתן החומרה המיוחדת הנודעת לצעד של שלילת אזרחות, אנו סבורים, ראשית, כי הסנקציה המוצעת של אובדן אזרחות חסרת פרופורציה למעשה של קבלת כספים מהרשות הפלסטינית. התזכיר מוביל לתוצאה האבסורדית, לפיה השאלה אם אזרח קיבל כספים מהרשות הפלסטינית - ולא חומרת מעשה הטרור שביצע – היא אשר גוררת את החלת מסלול השלילה האוטומטית, שלא על דרך פניה לבית המשפט. יש בכך כדי להפחית דווקא מחומרתם של מעשי הטרור עצמם (למשל – עונש מאסר בגין יידוי אבן אחת המלווה במימון מהרשות הפלסטינית עשוי לגרור תוצאה משפטית קשה יותר – שלילת אזרחות אוטומטית – ממעשה טרור קשה בהרבה כמו רצח בלי מימון – שאינה גוררת שלילה אוטומטית).

חשוב להדגיש שאם ישנם מקרים ספציפיים המצדיקים את הצעד הקיצוני של שלילת אזרחות, הרי שההסדר הרחב הקיים בדין הישראלי כבר מכסה אותם. **קבלת כספים מהרשות – באופן המבטא ניתוק הקשר עם מדינת ישראל - עשויה**

² בג"ץ 7348/08 גריגוריאן נ' משרד הפנים (פורסם בבנו, 2010).

³ ראו: United Nations High Commissioner for Refugees, "[Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness](#)" (May 2020), בעמ' 25-33.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כבר היום להוות נסיבה רלוונטית לשלילת אזרחות לפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952 שיהיה על בית המשפט לשקול, במקרים הפרטניים המתאימים.

5. שנית, הקביעה, כי אדם יאבד את אזרחותו באופן אוטומטי, **ללא כל הליך הוגן בו נבחנת ההצדקה הספציפית לכך**, מאפשרת שלילת אזרחות באופן שרירותי, בניגוד לעקרונות יסוד של המשפט החוקתי הישראלי ושל המשפט הבינלאומי.⁴ הפסיקה בנושאים אלה מדגישה כי בחינה אינדיבידואלית היא תנאי הכרחי למידתיותו של הסדר, אפילו ביחס לשלילה של זכויות רגילות, שאינן עולות כדי זכות בסיסית כמו הזכות לאזרחות. במקום להתנות שלילת אזרחות באישור שיפוטי מראש – ערובה חשובה במיוחד, המעוגנת היום בחוק – התזכיר נותן לשר הפנים שיקול דעת, הכפוף לביקורת שיפוטית, רק ביחס להחזרת אזרחות.⁵

6. מטעמים דומים, אנו סבורים כי גם ההסדר המקביל המוצע, העוסק בשלילת תושבות, איננו נחוץ. בבג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים (2017), בית המשפט העליון עמד על הרגישות הרבה הטמונה בשלילת תושבות קבע בגין הפרת אמונים, בייחוד על רקע המציאות המורכבת בירושלים המזרחית. גם הסדר

⁴ ראו Guidelines on Statelessness No. 5, לעיל ה"ש 3, בעמ' 28: "[T]he minimum content of the prohibition of arbitrary deprivation of nationality is that withdrawal of nationality conforms to what is prescribed by law; be the least intrusive means of achieving a legitimate purpose; and follow a due process." כן ראו הסקירה המשווה של הלשכה המשפטית של הכנסת, לעיל ה"ש **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**, בעמ' 2: לאיסור במשפט הבינלאומי על שלילת אזרחות באופן שרירותי גם היבט פרוצידורלי, המחייב כי "האזרחות לא תישלל אלא מכוחו של **הליך הוגן**, שינוהל בידי **גוף חיצוני בלתי תלוי**, בבית משפט או כל ערכאה אחרת, בהליך הוגן שבמסגרתו תינתן לאזרח **הזכות להשמיע את טיעונו** בנוגע לכוונה לשלול את אזרחותו. יש להדגיש, שהגינות ההליך מחייבת גם **בחינה מעמיקה של ההצדקה שבשלילת האזרחות, לרבות בחינת הצורך, המידתיות והסבירות שבהחלטה לשלול את האזרחות**" (הדגש במקור).

⁵ ראו למשל בהודעה המשלימה מטעם שר הפנים בעמ"מ 8277/17 זיוד נ' שר הפנים מיום 19.11.2020, בפס' 30-35. במסגרת הדיונים בעניין זיוד, המדינה ביססה את טיעוניה בדבר מידתיות ההסדר, בין היתר, על כך שהכלי מופעל בזהירות, לאחר שקילה קפדנית של נסיבות המקרה הפרטני – ולדרישת בית המשפט הגישה את פירוט התבחינים, אשר מנחים את הרשויות בעניין זה. עיגון סמכות אוטומטית בחוק, וכך עלה גם בפסק הדין כאמור לעיל, עלול לשמוט את הקרקע מתחת לטענה זו.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

העוסק בשלילת תושבות צריך להיות מידתי, להימנע לשלילה שרירותית או בלתי מוצדקת של המעמד, ולהבטיח הליך הוגן.

7. לסיכום, אין להסכים לכך שמי שהורשע במעשה טרור יקבל כספים בזיקה לכך מהרשות הפלסטינית. עם זאת, למדינה יש כבר כיום כלים יעילים להתמודד עם תופעה זו מכוח חוק המאבק בטרור, חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל. הדין הקיים גם מאפשר לראות בקבלת תגמול נסיבה רלוונטית לשלילת אזרחות במקרים המתאימים. ככל שהאיסורים הפילייים וסמכויות החילוט הקיימים אינם מספקים למדינה כלים מספקים כדי להיאבק בתופעה זו בצורה אפקטיבית, יש למקד את תיקוני החקיקה במישורים אלה. אין לדעתנו שום צורך בסנקציה של שלילת אזרחות אוטומטית, שאין הלימה בינה ובין המעשה הפסול של קבלת כספים בגין פעולת טרור.

בברכה,

ד"ר עמיר פוקס

חוקר בכיר

פרופ' יובל שני

עמית בכיר