

24 באפריל 2014

לכבוד  
מר יהודה וינשטיין  
היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

### הנדון: ביטול אזרחות של אסירים משוחררים אזרחי מדינת ישראל

קראנו בדאגה ובצער, כי בדיון אצל ראש הממשלה הבעת דעתך, כי ניתן לבטל את אזרחותם של ארבעה עשר אסירים אזרחי ישראל, שישוחררו במסגרת המשא ומתן עם הרשות הפלסטינית, ולגרשם. עוד למדנו, כי גורמים במשרד המשפטים בוחנים בימים האחרונים דרכים להוציא את המהלך לפועל.

חוק האזרחות, תשי"ב-1952 כולל כיום היבטים דרקוניים ובלתי חוקתיים בנוגע לביטול אזרחות, כגון: עצם הסמכות לבטל אזרחות מטעמים של "הפרת אמונים"; האפשרות שאדם יוותר מחוסר אזרחות; אפשרות שלילה בגין שהיה במדינה המוגדרת כמדינת אויב או ישות אויבת (כמו עזה); אפשרות קיום הליך משפטי שלא בנוכחות האדם, שאת אזרחותו מבקשים לבטל; אפשרות קיום הליך תוך סטייה מדיני הראיות ועל יסוד ראיות חסויות; וכו'.

בשנת 1996 הובאה בפני בג"ץ הדרישה שהופנתה אל שר הפנים לבטל את אזרחותו של יגאל עמיר. נטען, שיש לחייב את השר לבטל את אזרחותו של עמיר מן הטעם שביטול האזרחות נדרש כדי להביע הסתייגות נחרצת של החברה מן המעשה הנורא של רצח ראש הממשלה. בית המשפט פסק, כי החברה המאורגנת מביעה הסתייגותה וסלידתה מן הרצח בדרכים אחרות, ולא שוללת אזרחות – שהיא אחת מזכויות היסוד המובהקות ביותר (בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 24 (1996)). גם בית המשפט העליון האמריקאי קבע בשנת 1958, כי סעיף בחוק האזרחות, המתיר לבטל את אזרחותו של אדם משום "הפרת אמונים", מנוגד לחוקה האמריקאית בהטילו עונש אכזרי ובלתי רגיל. "אזרחות אינה רישיון שפוקע בגין התנהגות בלתי ראויה", פסק בית המשפט העליון האמריקאי, והוסיף, כי ביטול אזרחות בנסיבות אלה, אינו אלא ענישה פרימיטיבית ואכזרית (Trop v. Dulles 356 U. S. 86 [1958]). הפילוסופית חנה ארנדט תיארה זאת באופן דומה בספרה "יסודות הטוטליטריות". ביטול אזרחות, לדבריה, נוסף על פגיעתו האנושה בזכויות האדם, כמוהו כחזרה לחיי פרא ולתקופת אנשי המערות ( Hannah Arendt *The Origins of* Totalitarianism (new ed. 1966), p. 300).

קודמך בתפקיד, מר מני מזוז, חיווה דעתו במכתב לשר הפנים ביום 6.8.2006, כי הסמכות לביטול אזרחות משום "הפרת אמונים" היא סמכות חריגה אשר אינה קיימת במרבית מדינות העולם. למעשה, מדובר בסמכות קיצונית מאוד המאפיינת משטרים אפלים וטוטאליטאריים. החוק הסובייטי, למשל, איפשר שלילת אזרחות בשל "הפרת אמונים". שלטונות ברית המועצות עשו בו

שימוש, וגירשו את מי שאזרחותם נשללה מהם למחוזות נידחים (ר' George Ginsburgs **The Right to a Nationality and the Regime of Loss of Russian Citizenship** 26 *Review of Central and Eastern European Law* (2000), p. 14). העמדה הרווחת כיום במשפט המשווה היא ש"הפרת אמונים" אינה עילה לביטול אזרחותו של אדם (ר' אפרת רחף **אף על פי שחטא – ישראלי הוא? שלילת אזרחות בגין הפרת אמונים** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008)).

מתוך הכרה בין-לאומית בחשיבותה העליונה של האזרחות להגשמת זכויות הפרט, לכבודו של האדם ולהגנה עליו, הוכרה הזכות לאזרחות כזכות יסוד. סעיף 15(1) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (1948) קובע מפורשות, כי כל אדם זכאי לאזרחות. סעיף 15(2) מוסיף וקובע, כי לא תישלל מאדם אזרחותו דרך שרירות. מאז ההכרזה הצטרפה שורה של התחייבויות בין-לאומיות למאמץ האוניברסלי לעגן את הזכות לאזרחות ולהגן עליה. האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (1954) מתייחסת לקשיים, הנובעים מהעדר אזרחות. האמנה לצמצום חוסר אזרחות (1961) מטילה על מדינות חובה לפעול למיגור תופעת מחוסרי האזרחות. מדינת ישראל חתמה על אמנה זו בשנת 1961, אך לא אישרה אותה, ואולם "אמנה זו הינה בעלת חשיבות לא רק בהיבט הפורמאלי, אלא גם כשיקוף של תפיסת המשפט הבין-לאומי בסוגיה זו" (ר' חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, מיום 6.8.2006).

על הזכות לאזרחות חובה להגן באופן שוויוני. סעיף 5 לאמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית (1966) מעגן את הזכות לאזרחות ואת החובות באשר אליה – "לאסור ולבער אפליה גזעית בכל צורותיה, ולערוב לזכותו של כל אדם, בלא הבחנה באשר לגזע, צבע או מוצא לאומי או אתני, לשוויון בפני החוק".

אף על פי כן, גם הפעם מדובר בשימוש בסמכות הקיצונית והדרקונית לביטול אזרחותם של אזרחים ערבים. השימוש בסמכות מבקש להעביר מסר משפיל ומפלה, לפיו אזרחותם של אזרחי ישראל הערבים אינה ברורה מאליה.

הדברים מקבלים משנה תוקף לאור הפרסומים, ולפיהם הכוונה לשלול את האזרחות אינה לתכלית ראויה, שכן השימוש בסמכות עלה לדיון משיקולים זרים ולצרכים פוליטיים – על מנת להפיס את דעתם של שרי מפלגת "הבית היהודי", המתנגדים לשחרור אסירים. אתנן פוליטי אינו עילה לביטול אזרחות.

הליך לביטול אזרחות אינו יכול לצאת אל הפועל ללא הסכמתו בכתב של היועץ המשפטי לממשלה (ר' סעיף 11(ג) לחוק האזרחות, תשי"ב-1952). אנו קוראים לך להבהיר כי לא תיתן הסכמתך להליך.

בכבוד רב,

חסן ג'בארין, עו"ד

עודד פלר, עו"ד