

15.2.16

לכבוד

עו"ד יהודה זמרת

היועץ המשפטי למשרד הפנים

בפקס: 02-6701693

שלום רב,

הנדון: תזכיר חוק האזרחות (תיקון מס' ---), התשע"ו - 2016

בשם מרכז עדאלה והאגודה לזכויות האזרח הרינו להעביר אליכם את התנגדותנו לתזכיר חוק האזרחות (תיקון מס'---), התשע"ו – 2016 (להלן: "התזכיר לחוק"), וזאת כמפורט להלן:

1. בתזכיר החוק מוצע להחליף את סעיף 11 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 בסעיף חדש שיאפשר ביטול אזרחותו של אדם שלא בפניו. לפי עיקרי התזכיר המוצע, ניתן לבטל את האזרחות שלא בפניו של אדם במספר מקרים:

1. אם לא ניתן לאתר את האזרח ב"שקידה סבירה".
2. ככל שהאזרח יושב דרך קבע מחוץ לישראל ובית המשפט ראה כי:
 - א. "קיים חשש ממשי שכניסתו לישראל תסכן את בטחון המדינה או את שלום הציבור." – או –
 - ב. "קיים חשש ממשי שאם יכנס לישראל לא ניתן יהיה להוציאו ממנה אם תתקבל הבקשה לביטול אזרחותו ויחליט שאין מקום להתיר המשך שהייתו בישראל."

כמו כן מוצע, כי אם בית המשפט מחליט לקיים את הדיון שלא בפניו של האזרח במקרים שצויינו לעיל רשאי הוא "להורות כי לא יותר לאזרח להיכנס לישראל עד למתן הכרעה בבקשה לביטול אזרחותו."

עוד מוצע, כי לא בית המשפט, בהכרח, הוא שיוצה איזה רישיון ישיבה יינתן לאדם, אם בוטלה אזרחותו ונותר מחוסר אזרחות. כל שקובע הנוסח המוצע, הוא כי "יינתן לו רישיון לשיבה בישראל". משמעות הדברים היא כי שר הפנים יוכל להחליט איזה רישיון לתת.

2. הזכות לאזרחות הינה אחת הזכויות החוקתיות החשובות ביותר והנחשבת ל"אם כל הזכויות" שכן היא מאגדת בתוכה אגד של זכויות חוקתיות נוספות – זכות הכניסה למדינה, חסינות מפני גירוש, זכות לעבוד, זכות לשירותי בריאות ורווחה, הזכות לבחור ולהיבחר ועוד. על מעמדה של הזכות לאזרחות ניתן ללמוד מההלכה הפסוקה. 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 כבר הביעה הסתייגות חברתית מהרצח המתועב אך אין בכך כדי לשלול את אזרחותו של עמיר, לא בשל כבודו של הרוצח אלא בשל כבודה של

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 31090, ס.ב. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

חיפה 31090, ת.ד. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

הזכות. בית המשפט הדגיש, כי "האזרחות היא זכות יסוד. כך מקובל במשפט הבינלאומי... ואף כי בישראל לא זכתה האזרחות למקום של כבוד בחוק יסוד, אין ספק כי היא נמנית עם זכויות היסוד, בין היתר משום שהיא היסוד לזכות הבחירה לכנסת, שממנה צומחת הדמוקרטיה." (בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 24 (1996)).

3. סעיף 15(1) להכרזה האוניברסאלית 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 האוניברסאלי 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 לשעבר, מר מני מזוז, מיום 6.8.2006).

4. אם כן, עצם הסמכות לבטל אזרחות היא קיצונית ופגיעתה בזכויות אדם חמורה וקשה מאוד. ההצעה עתה, לקיים את הליך ביטול האזרחות של אדם כשהוא מחוץ למדינה, מוסיפה על פגיעות חמורות אלה פגיעות נוספות. היא פוגעת בזכות החוקתית של כל אזרח להיכנס לארץ, המעוגנת בסעיף 6 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. היא מעמיקה את הפגמים החוקתיים הרבים שקיימים ממילא בהליך ביטול האזרחות בחוק, כמו הסתמכות על ראיות חסויות במעמד צד אחד וסטייה מדיני הראיות, על ידי מתן אפשרות לקיים הליך שלא בפניו של אדם, וללא שיישמע כלל. היא מאפשרת לשלול את זכות היסוד להשתתף בהליך על בסיס "חששות" ספקולטיביים לסיכון עתידי של הבטחון או לכך שאדם לא ייצא בעתיד, שלא הוכחו ושאינם עומדים ברף הראיות הדרוש לפגיעה כה חמורה בזכויות יסוד – ראיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות. היא מוסיפה וקובעת שמשלוח זימון לבני משפחה, למען רשום או למען אחרון ידוע הוא, משום מה, "שקידה סבירה" ומספקת לצורך זימון לדיון הרה גורל בעניין ביטול אזרחות. היא מאפשרת לשר הפנים – גורם פוליטי בעל שיקולים פוליטיים – להתערב בתוצאות ביטול האזרחות, על ידי הפקעת הסמכות מבית המשפט לקבוע איזה מעמד יינתן למי שיוותר מחוסר אזרחות, והעברתה לשר.

5. כאמור, ניסיון השנים האחרונות, והיזומות החוזרות לביטול אזרחות שעולות מעת לעת לסדר היום, מלמדים כי גם יוזמת חקיקה זו מבקשת לערער על מעמדם של האזרחים הערבים בישראל ולשדר את המסר כי הוא אינו ברור מאליו. זאת על אף, שעל הזכות לאזרחות חובה להגן באופן שוויוני. הגנה שוויונית זו מקבלת ביטוי בסעיף 5 לאמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית (1965), המעגן את הזכות לאזרחות ואת החובות באשר אליה וקובע ביחס אליהן, כי יש "לאסור ולבער אפליה גזעית בכל צורותיה, ולערוב לזכותו של כל אדם, בלא הבחנה באשר לגזע, צבע או מוצא לאומי או אתני, לשוויון בפני החוק".

6. לאור האמור נבקשכם שלא לקדם את תזכיר החוק.

ע/א 33/7
עודד פלר, עורך – דין

בכבוד, רב,
סאוסן זהר, עורכת – דין