



15.02.2023

לכבוד,  
מר מיכאל מלכיאלי  
ממלא מקום שר הפנים  
בדוא"ל:  
[sar@moin.gov.il](mailto:sar@moin.gov.il)

לכבוד,  
עו"ד שגית אפיק  
היועצת המשפטית לכנסת  
בדוא"ל:  
[mishpatit@knesset.gov.il](mailto:mishpatit@knesset.gov.il)

לכבוד,  
עו"ד גלי בהרב-מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה  
בפקס:  
[02-6467001](tel:02-6467001)

לכבוד,  
ח"כ אמיר אוחנה  
יו"ר הכנסת  
בדוא"ל:  
[yor@knesset.gov.il](mailto:yor@knesset.gov.il)

לכבוד,  
ח"כ אופיר כץ, יו"ר הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת  
וועדת הפנים, וכן חברי הכנסת חברי הוועדה המשותפת  
של ועדת הכנסת וועדת הפנים.  
בדוא"ל:  
[V\\_hapnim@knesset.gov.il](mailto:V_hapnim@knesset.gov.il)

שלום רב,

**הנדון: הצעת החוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023**

לקראת ההצבעה היום בתאריך 15.02.2023 על הצעת החוק שבנדון (להלן: **ההצעה**) בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, הרינו לפנות אליכם בדחיפות כדלקמן:

1. ביום 05.02.2023, פנינו אליכם בבקשה לפעול למניעת קידומה של ההצעה הנדונה וזאת לאור הבעיות החוקתיות הרבות הטמונות בה. בין היתר, ציינו כי הצעה זו תוביל לפגיעה חמורה ביותר בזכויות בעלות מעמד חוקתי – הזכות לאזרחות ותושבות קבע על כל הזכויות הנובעות מהן – כאשר פגיעה זו נודעה לקדם תכלית ענישתית וגזענית פסולה, ואף אינה עומדת במבחני המידתיות.

**לנוחיותכם, רצ"ב פנייתנו מיום 05.02.2023.**

2. לקראת ישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת הפנים לדיון בהצעה והכנתה לקריאה שנייה ושלישית ביום 14.02.2023, הונח על שולחן הוועדה נוסח של ההצעה הכולל שינויים שהוטמעו בנוסח זה. הם כוללים בסעיפים 1(3) ו-2(3) הוראה שקובעת כי הודעה מטעם הרשות הפלסטינית בדבר אי מתן מעמד קבוע לאדם שאזרחותו או תושבות קבע שלו מבוקש לשלול, לא יראו בה כשלעצמה כסותרת את החזקה אותה מקדמת ההצעה ולפיה אדם שקיבל "הוא או מי מטעמו ובידיעתו [...] מהרשות הפלסטינית, במישרין או בעקיפין, שכר או תגמול בעד הפרת האמונים למדינת ישראל" לא יותר חסר אזרחות או ישיבת קבע בעקבות שלילת מעמדו. אותם סעיפים עוד קובעים כי מי שמעמדו יישלל בהתאם להצעה לא תותר עוד כניסתו לישראל.

3. השינויים הני"ל אינם מרפאים את הפגיעה בזכויות יסוד או את אי החוקתיות של ההצעה שיוּרד לשורשו של עניין. נהפוך הוא, אותם שינויים מחריפים את הפגיעה בזכויות ומחדדים את התכלית הענישתית הפסולה שעומדת ביסוד ההצעה. שכן, לא זאת בלבד שההצעה מעבירה את הנטל לאזרח או התושב להוכיח כי הוא יוותר חסר אזרחות או מעמד קבע במדינה כלשהי כתוצאה מהפעלת החוק לגביו – אלא היא הופכת את ההוכחה כאמור לבלתי אפשרית. אכן יוצא כי נושא עובדתי התלוי בראיות, נהפך לפיקציה משפטית המניחה את אישור העובדה ללא הצגת ראיות!

4. מדובר בשינוי המנוגד לזכות החוקתית להליך הוגן. זכות זו מחייבת כי לא תישלל זכות יסוד מאדם ולא תיפגע חירותו מבלי שהדבר יתבסס על ראיות ברורות וחד משמעיות שעומדים במבחן האדברסריות המאפשר קיום דיון אודות עצם קיומן. הפיקציות שמייצרת הצעת החוק הופכת נושא עובדתי, המצריך ראיות מטריאליסטיות, לגורמה משפטית דבר המייתר את עצם קיומו של הליך הוגן ראוי (על הזכות להליך הוגן במסגרתו ניתנת לפרט אפשרות ממשית, אמיתית ואפקטיבית להתגונן מפני הפגיעה בזכויותיו, ר' למשל: בג"ץ 656/80 סאלב אבו רומי נ' שר הבריאות, לה(3) 185 (1981)).

5. בנוסף, מדובר אך ורק בניסיון חסר תום לב להתגבר על אי חוקתיותו של ההסדר ועל אי התאמתו להוראות המשפט הבינלאומי בדבר צמצום חוסר האזרחות והענקת הגנה על זכות זו מפני שלילתה באופן שרירותי וללא הליך הוגן מינימלי בידי מדינות (ר' הוראת סעיף 8 של אמנת האו"ם משנת 1961 בדבר צמצום חוסר האזרחות). זאת מאחר וההצעה מבקשת להתגבר על הקושי המשפטי בשלילת אזרחות או תושבות קבע והותרת אנשים ללא זיקה קבועה לאף מדינה, ע"י יצירת חזקה פיקטיבית לפיה אותם אנשים לא יוותרו חסרי מעמד כתוצאה מהפעלת החוק לגביהם.

6. לכן שינויים אלה מחריפים את הפגיעה בזכויות יסוד, לרבות הזכות לחיי משפחה וחופש תנועה, ואת חוסר המידתיות הקיצוני של הצעה זאת שבאופן ברור אינה מסתפקת בפן ההצהרתי שנטען בהליך עע"מ 8277/17 עלאא זיוד נ' שר הפנים (נבו 21.07.2022) אלא עומדת על גירוש וניתוק אזרחים ותושבים מקהילתם, בתיחם ומשפחותיהם. כפי שציין השופט עמית בעניין גרסגהר (בג"ץ 2293/17 גרסגהר נ' כנסת (פורסם בנבו, 23.4.2020)): "מתוך האמצעי הבלתי מידתי שנקט בו המחוקק ניתן לעיתים לזהות את התכלית הבלתי ראויה" (שם, פס' 6 לפסק דינו של השופט עמית).

לאור האמור לעיל, אנו שוב מבקשים מכם לפעול למניעת קידומו של הליך החקיקה בעניין הצעת החוק שבנדון בהיותה בלתי חוקתית.

בכבוד רב,



סלאם ארשיד, עו"ד



05.02.2023

<b>לכבוד,</b> מר מיכאל מלכיאלי ממלא מקום שר הפנים בדוא"ל: <a href="mailto:sar@moin.gov.il">sar@moin.gov.il</a>	<b>לכבוד,</b> עו"ד שגית אפיק היועצת המשפטית לכנסת בדוא"ל: <a href="mailto:applications@mops.gov.il">applications@mops.gov.il</a>	<b>לכבוד,</b> עו"ד גלי בהרב-מיארה היועצת המשפטית לממשלה בפקס: <a href="tel:02-6467001">02-6467001</a>
--	--	---

**לכבוד,**  
חייב אופיר כץ, יו"ר הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת הפנים,  
וכן חברי הכנסת חברי הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת הפנים.  
בדוא"ל: [V\\_hapnim@knesset.gov.il](mailto:V_hapnim@knesset.gov.il) ;  
ובפקס: [02-6753198](tel:02-6753198)

שלום רב,

**הנדון: הצעת החוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023**

לאור ההצבעה על הצעת החוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023 (להלן: **הצעת החוק** או **ההצעה**) בקריאה ראשונה, ולקראת ישיבת הוועדה המשותפת לדיון בהצעת החוק שנקבעה ליום 07.02.2023, הריני לפנות אליכם בזאת לפעול למניעת קידומה של ההצעה בהיותה בלתי חוקתית, והכל כמפורט להלן:

1. הצעה זאת מבקשת להוסיף שני סעיפים, אחד לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 והשני לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בענין שלילת מעמד וגירוש של אדם שהורשע בעבירה שהיא מעשה טרור, לפי הגדרתה בחוק המאבק בטרור התשע"ו-2016, או בעבירה לפי סעיפים 97 עד 99 לחוק העונשין, והוטל עליו עונש מאסר בפועל, זאת אם הוכח להנחת דעתו של שר הפנים כי האזרח או התושב קיבל הוא או מי מטעמו ובידיעתו כסף מהרשות הפלסטינית בזיקה למעשה העבירה. לפי דברי ההסבר להצעה, מוצע לקבוע חזקה לפיה "מי שקיבל כספים או תגמולים מהרשות הפלסטינית עבור מעשה שהוא הפרת אמונים למדינת ישראל לא יותר חסר כל אזרחות בשל ביטול אזרחותו או חסר מעמד בשל ביטול רישיונו לשיבת קבע".
2. לפיכך, ההצעה קובעת כי בהתקיימות התנאים הנ"ל לגבי אזרח, יודיע לו שר הפנים בתוך שבעה ימי עבודה, ובהסכמתו של שר המשפטים, על כוונתו לבקש מבית המשפט לשלול את אזרחותו ובית המשפט יהיה חייב לשלול את האזרחות כאמור, בתוך 30 ימים מיום שהוגשה בקשת שר הפנים, אלא אם כן התקיימו "טעמים מיוחדים שיירשמו". לגבי תושב קבע, שר הפנים יודיע לו בתוך שבעה ימי עבודה על כוונתו לשלול את רישיונו. שלילת הרישיון בידי שר הפנים כאמור תיעשה בהסכמת שר המשפטים. ההצעה מוסיפה כי, לצד שלילת האזרחות או התושבות, מי שהחוק יוחל עליו ומעמדו יבוטל יגורש בעת שחרורו ממאסר לשטחי הרשות הפלסטינית.
3. **הצעת החוק פוגעת באופן קיצוני בזכויות יסוד מוגנות.** כידוע, הזכות לאזרחות היא בעלת מעמד רם ונחשבת ל"יאם הזכויות" שכן קיומה הוא תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר

הזכויות (ר' עע"מ 8277/17 עלאא זיוד נ' שר הפנים (נבו 21.07.2022) בעמ' 116). לזכות לאזרחות חשיבות רבה גם כזכות עצמאית הקשורה קשר הדוק עם כבוד האדם שכן היא מאפשרת לפרט לקיים חיי משפחה וקהילה ומעניקה לו תחושת מוגנות ויציבות בעוד ששליחת כרוכה בנידוי חברתי והשפלה (עניין זיוד, בעמ' 33 ו-112). באופן דומה, גם באשר לפגיעה בזכויות יסוד הנגרמת כתוצאה משליחת תושבות הקבע ובכלל זה ביציבות הפרט, כבודו, חירותו, בזכותו לחיי משפחה ועוד (להרחבה ר' בג"ץ 7803-06 ח'אלד אבו עד ערפה נ' שר הפנים (נבו 13.09.2017) בעמ' 34).

4. הפגיעה בזכויות יסוד אינה לתכלית ראויה. מדובר בהצעה שמכוונת ספציפית ובאופן בלעדי נגד הפלסטינים אזרחי המדינה ותושבי הקבע של מזרח ירושלים, ועל כן היא פסולה בגלל שהיא מפלה על רקע לאום ונופלת בתחום האסור של תיוג גזעני. אין צורך להרחיב מילים בעניין, שכן מטרה זו ברורה מלשון הצעת החוק וכן מדברי ההסבר להצעה שהונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם שלפיהם: "מוצע לקבוע כי אזרח או תושב שבוטל מעמדו בהתאם לחוק ישוחרר מהכלא ישירות לתחומי הרש"פ... אלה ואלה רואים את עצמם כפלסטינים". הלכה למעשה, הצעה זו מבקשת לקדם זין אחד לערבים וזין אחר ליהודים. שכן סעיף 32 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 כבר קובע, בין היתר, כי ביצוע פעולה ברכוש "הקשור לעבירת טרור חמורה" הוא עבירה ולצדה העונש. הצעה זו מטילה עונש נבדל רק לערבים ללא כל התייחסות ליהודים שביצעו עבירות טרור ומקבלים תגמול עבור ביצועם מכל מיני עמותות. תכלית גזענית המנוגדת לעקרונות השוויון בפני החוק ושלטון החוק אינה יכולה להיות תכלית ראויה.

5. שנית, הצעת החוק משתמשת באמצעים של שלילת מעמד וגירוש כסנקציות ענישתיות ולמטרה נקמנית – דבר פסול כשלעצמו. תכלית זו ניכרת מדברי ההסבר של ההצעה שהונחה לדיון מוקדם ולפיהם: "אין זה עולה על הדעת, שאזרחי ותושבי ישראל שלא רק שבגדו במדינה ובחברה הישראלית, אלא אף הסכימו לקבל תשלום מאת הרש"פ כשכר בעד ביצוע מעשה הטרור וממשיכים ליהנות ממנו, ימשיכו לתחזיק באזרחות או תושבות ישראלית". תכלית זו ברורה גם מדבריהם של חברי הכנסת חברי הוועדה המשותפת לדיון בהצעת החוק, בין היתר בישיבת הוועדה שהתקיימה ביום 17.01.2023. כך למשל, ח"כ ניסים ואטורי מסייעת הליכוד שאמר: "הם בוכים לנו כולו על ביטול אזרחות. חכו, עוד לא דיברנו על עונש מוות"; וכן דבריה של ח"כ לימור סון הר-מלך מסייעת עוצמת יהודית: "יש גם את הכאב לראות את אותם מתבלים, שלא נעשה איתם צדק".

6. תכלית עונשית זו היא זרה לחלוטין לדני האזרחות. בעניין זיוד, עמדה הנשיאה חיות על הבעייתיות שבשימוש באמצעי של שלילת מעמד בכדי לממש תכלית עונשית: "תפיסה ענישתית של ביטול אזרחות עלולה להוביל ל"מדורן חלקלק" שבסופו ישמש כלי זה גם כעונש להתנהגויות אנטי-חברתיות נוספות" (בעמ' 44-46). בנוסף, שלילת מעמד מאדם על כלל זכויות היסוד הנגזרות ממנו לצורכי ענישה או נקמנות אינה ראויה ואף מנוגדת לעקרונות היסוד של הדין הפלילי ותורת הענישה (השוו עם בג"ץ 2245/06 ח"כ נטע דוברין נ' שירות בתי הסוהר בעמ' 40-41 (נבו 13.06.2006)).

7. גם תכלית הרתעתית מפני קבלת כספים בקשר לביצועה של אחת העבירות המנויות לעיל היא פסולה, משום שהיא משתמשת באדם כאמצעי להשגת מטרה חיכונית והרתעת אחרים – ובכל


מקרה התכליות של הרתעה ומניעת הפרט עצמו מקבלת כספים בקשר לעבירת טרור ניתן להשיג באמצעים אחרים בחוק כפי שתכף נפרט. לכן, לא ניתן לראות אף בתכלית זו כתכלית ראויה (השוו: בג"ץ 7146/12 אדם נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(2) 717 (2013) בפסקאות 86-90 לפסק הדין של השופטת ארבל).

8. אם מטרת שלילת המעמד והגירוש היא ענישה על ביצוע מעשה העבירה והפרת האמונים – אזי תכלית זו כבר הושגה במסגרת ההליך הפליל בו נשקלו כלל שיקולי הענישה ונסיבות העניין. בנוסף וכאמור לעיל, גם ביצוע פעולה ברכוש הקשור לעבירת טרור חמורה הוא עבירה על סעיף 32 לחוק המאבק בטרור וניתן להעניש בגינו. אם מטרת ההצעה היא להרתיע את מבצע העבירה ולמנוע ממנו קבלת תגמול מהרשות הפלסטינית על מעשה העבירה שביצע – חוק המאבק בטרור כבר מקנה בסעיפים 56 ו-66 סמכויות תפיסה וחילוט מפורשות לשר הביטחון של "רכוש שהושג כשכר או כתגמול בעד ביצוע עבירת טרור חמורה או יועד להיות שכר או תגמול כאמור" גם אם מדובר ברכוש שהתגלה לאחר מתן גזר הדין.

9. על כן, התכליות הני"ל ניתן להשיג באמצעות דברי חקיקה אחרים, ומבלי לפגוע בזכות לאזרחות או תושבות הקבע. מכאן יוצא כי אין שום תכלית להצעת החוק הנדונה מלבד קידום מטרת הנקמה שהיא תכלית לא ראויה ולא רציונלית.

10. הפגיעה בזכויות אינה מידתית. שלילת אזרחות או רישיון לתושבות קבע, וגירושו של אדם ממקום מגוריו ומולדתו וניתוקו ממשפחתו וקהילתו בגין קבלת תגמול מהרשות הפלסטינית, כאשר יש אמצעים קיימים בחקיקה הנותנים מענה לדבר, היא בבחינת בחירת חלופה קיצונית ביותר ללא תכלית ראויה כלשהי. בנוסף, מדובר באמצעי דרקוני ביותר עד שקשה לחשוב על זכות שלא תפגע כתוצאה מהשימוש בו ומצד שני – אין שום תועלת נוספת בקידומה של ההצעה למימושן של המטרות הני"ל ובוודא לא כזו שתצדיק את הפגיעה בזכויות. לכן ברור מאילו שאין כל יחס ראוי בין תכליות ההצעה לבין הנזק שייגרם ממנה.

על יסוד האמור לעיל, נבקשכם לפעול לאלתר למניעת קידומו של הליך החקיקה בעניין הצעת החוק המונחת בימים אלו על שולחנה של הכנסת בחיותה הצעת חוק בלתי חוקתית.

בכבוד רב,  
  
סלאם ארשייד, עו"ד